

Die Politik des koordinierten Alleingangs

Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen
an den Binnengrenzen der Europäischen Union

Verhandlungssysteme setzen ein hohes Maß an Konsens voraus. Deshalb ist ihre Leistungsfähigkeit sowohl in den internationalen Beziehungen als auch im Prozeß der europäischen Integration begrenzt. Sie können jedoch etwa durch koordinierte Alleingänge interessierter Staaten von außen beeinflusst werden. In diesem Artikel werden die Gründe für den Durchbruch der Politik der Abschaffung der Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen angesichts einer langfristig etablierten Patt-Situation untersucht. Es wird argumentiert, daß es einer zunächst kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten durch den Aufbau des Schengen-Regimes außerhalb des institutionellen Rahmens von Europäischer Gemeinschaft und Union gelang, die Handlungssituation auch solcher Akteure zu beeinflussen, denen eher an einer Blockade dieser Politik gelegen war, und dadurch in der Union eine günstigere Entscheidungssituation herbeizuführen. Abschließend werden der Wirkmechanismus, auf dem koordinierte Alleingänge beruhen, sowie die Voraussetzungen, unter denen sie als »Integrationsmotoren« genutzt werden können, erläutert.

1. Einleitung

Die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union werden gegenwärtig schrittweise abgeschafft. Damit wird ein Integrationsziel umgesetzt, das zu Beginn der 70er Jahre in der Europäischen Gemeinschaft aufgestellt worden war. Zwar verfügt die Union über die dafür notwendigen Kompetenzen, in diesem institutionellen Rahmen war die Politik aber durch Interessendivergenzen der Mitgliedstaaten langfristig blockiert. Die Erschließung neuer Politikbereiche bedarf nämlich grundsätzlich einstimmiger Beschlüsse und kann durch einen einzigen Mitgliedstaat dauerhaft blockiert werden. Trotz der im Vergleich zu internationalen Organisationen und Regimen zweifellos hohen Steuerungsfähigkeit der Union entzieht die Gestaltung der europäischen Politik sich damit in vielen Fällen nicht dem in den internationalen Beziehungen geltenden Prinzip der Freiwilligkeit. So wie in anderen Verhandlungssystemen wird das Ausmaß der Steuerungsfähigkeit dann durch die jeweils am wenigsten integrationswilligen Akteure bestimmt. Darauf läßt sich die langfristige Blockade der EU-Politik zur Schaffung eines integrierten Reiseraums zurückführen.

Allerdings müssen die Mitgliedstaaten sich nicht darauf beschränken, innerhalb des institutionalisierten Verhandlungssystems von Union und Gemeinschaft nach den dort geltenden Verfahrensregeln zu *verhandeln*. Sie können gleichzeitig außerhalb dieses institutionellen Rahmens nach den von ihnen selbst getroffenen Entscheidungen *handeln* und damit die Situationen verändern, in denen andere Akteure über ihre Handlungen entscheiden. Auf diese Weise können Verhandlungsprozesse nicht nur durch einseitig bestimmte Handlungen, sondern auch durch »koordinierte Alleingänge« von außen beeinflußt werden. Die Entstehung eines integrierten Reiseraums in Westeuropa kann auf einen solchen koordinierten Alleingang einer zunächst geringen Zahl von EU-Staaten zurückgeführt werden. Durch den Aufbau eines internationalen Regimes (des »Schengen-Regimes«) außerhalb des institutionellen Rahmens von Gemeinschaft und Union gelang es dieser Gruppe, die Handlungssituation anderer Staaten zu beeinflussen und dadurch die in der EU bestehende Entscheidungsblockade zu durchbrechen.

In der Regel wird der Prozeß der europäischen Integration als eng mit der Entwicklung einer Institution, der Europäischen Gemeinschaft (seit 1993 der Europäischen Union), verknüpft konzipiert. Die Durchsetzung der Politik der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zeigt nun jedoch, daß die erfolgreiche Gestaltung der Integrationspolitik nicht auf den institutionellen Rahmen der Union beschränkt ist, sondern auch »von außen« betrieben werden kann. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein koordinierter Alleingang nach dem Muster des Schengen-Regimes, bei dem mehrere interessierte Staaten ihr Verhalten untereinander abstimmen und die Wirkungen einseitigen Handelns durch verhandlungsgestützte Kooperation verstärken, also zu einem »Integrationsmotor« werden.

In diesem Artikel soll untersucht werden, wie es den Schengen-Staaten gelang, den Integrationsprozeß durch einen koordinierten Alleingang zu beschleunigen und welcher Wirkmechanismus dieser Entwicklung zugrunde liegt. Dazu wird das Problemfeld zunächst abgesteckt (Kap. 2). Sodann werden die Entwicklung des Politikziels sowie das Scheitern seiner Umsetzung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft untersucht (Kap. 3). Vor diesem Hintergrund wird dem Aufbau und der Entwicklung des außerhalb des institutionellen Rahmens von Gemeinschaft und Union angesiedelten Schengen-Regimes nachgegangen, das die Handlungssituation der übrigen EU-Staaten signifikant beeinflußt hat (Kap. 4). Die separate Institutionalisierung eines wichtigen Politikbereichs außerhalb der Union warf für den Prozeß der europäischen Integration jedoch Probleme auf, die mit der jüngst beschlossenen Eingliederung des Schengen-Regimes in den Unionsrahmen überwunden werden sollen (Kap. 5). Im Schlußabschnitt wird der Frage nachgegangen, welche über den Einzelfall hinausgehenden Lehren für eine Konzeption der Politik des koordinierten Alleingangs gezogen werden können (Kap. 6). Der Artikel kommt zu dem Schluß, daß richtig angelegte koordinierte Alleingänge Prozesse auszulösen vermögen, die Spielräume für erweiterte Kooperation und Integration schaffen.¹

1 Für hilfreiche Kommentare und Anregungen danke ich besonders Gunther Hellmann, Britta Meinke, Thomas Plümper, Cornelia Ulbert, Christoph Weller, Michael Zürn sowie zwei anonymen Gutachterinnen der ZIB. Trotz der berechtigten Kritik der feministi-

2. Negative und Positive Integration auf dem Gebiet der Personenverkehrsfreiheit

Moderne Gesellschaften sind territorial organisiert. Staatliche Gesetze und Anordnungen gelten jeweils innerhalb der Grenzen eines Staatsgebietes, und die Tätigkeit der nachgeordneten staatlichen Organe, etwa der Polizei, des Zolls oder der Gerichte, beschränkt sich praktisch ohne Ausnahme auf das Gebiet jeweils eines Staates. Auch die Zuordnung von Bürgerrechten und die Organisation der wirtschaftlichen Ausgleichsmaßnahmen moderner Staaten beruhen auf territorial begrenzten »Bürger-« und »Solidargemeinschaften«. Die territorialen Grenzen zwischen Staaten trennen insofern langfristig gewachsene Rechtssysteme (Bolten 1992: 11; Swart 1992: 96-97) voneinander, in denen abweichende Formen der Beziehung zwischen Staat(-sapparat) und Gesellschaft ihren Ausdruck finden. Der Überwachung dieser Grenzen kommt deshalb eine Schutz- und Filterfunktion zu: Wer nicht hereinkommen soll, muß hier abgewiesen, und wer nicht hinausgelangen soll, muß spätestens hier aufgehalten werden (Kühne 1994: 92-93).

Infolge der dramatisch angestiegenen Mobilität sowie der voranschreitenden Integration der Märkte in Europa überqueren jedoch jährlich viele Millionen Menschen die Grenzen zwischen den europäischen Staaten. Darüber hinaus sind Tausende von Kilometern »grüner« Grenze, die zwischen den offiziellen Übergangsstellen liegen, selbst mit enormem technischen und personellen Aufwand nur schwer zu überwachen. Damit entsteht ohne politische Beschlüsse oder gezielte Maßnahmen ein sich fortschreitend integrierender Reiseraum, der weit über den Bereich der gegenwärtigen Europäischen Union hinausreicht. Diese Entwicklung untergräbt die traditionelle Filterfunktion von Grenzen (Busch 1990: 1-2).²

Die Entwicklung eines integrierten Reiserums, der sich auf die Gebiete mehrerer Staaten mit unterschiedlichen Rechtskulturen und national organisierten Exekutivbehörden erstreckt, zieht unerwünschte Folgen nach sich. Rechtsbrecher können die Fragmentierung der Polizei- und Exekutivapparate ausnutzen, und unterschiedliche nationale Regulierungs- und Durchsetzungspraktiken laden zum »forum shopping« ein. Länder mit einer liberalen Waffen- oder Drogengesetzgebung müssen etwa mit dem Zustrom unerwünschter Konsumenten rechnen, und Asylbewerber werden

schen Linguistik an der sprachlichen Übereinstimmung der männlichen Wortformen mit den Archilexemen habe ich im folgenden zur Vereinfachung des Textes darauf verzichtet, jeweils Femininum und Maskulinum nebeneinanderzustellen; es ist selbstverständlich, daß die angesprochenen Rollen und Qualifikationen von Personen beiderlei Geschlechts eingenommen werden können.

- 2 Dennoch bilden Grenzkontrollen ein wichtiges Instrument zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit (Hellenthal 1992: 247). So wurde nach der grenzpolizeilichen Statistik noch 1990 an den bundesdeutschen Grenzen nach Westeuropa (Dänemark, Benelux, Frankreich, Schweiz und Österreich) bei einer Gesamtzahl von ca. 1,1 Mio. kontrollierten Reisenden über 47.000 Personen die Weiterreise untersagt. 116.000 Personen wurden »aufgegriffen«, davon 35.800 Personen, die zur Fahndung ausgeschrieben waren (Rupprecht 1991: 555). Zur Situation an der Grenze zu Polen und Tschechien vgl. Blesmann (1994: 56-58).

ihren Antrag tendenziell in dem Land mit den besten Chancen der Anerkennung oder den günstigsten Lebensbedingungen stellen. Dadurch konzentrieren sich Probleme in bestimmten Ländern und tragen dazu bei, gerade die jeweils besonders liberalen nationalen Regelungen zu untergraben (Kapteyn 1991: 363-365). Stets tragen die national organisierten Gesellschaften die mit der zunehmenden Durchlässigkeit der europäischen Grenzen verbundenen Kosten – entweder in Form steigender Soziallasten und sinkender Sicherheitsstandards oder durch ein erhöhtes Maß an repressiver Kontrolle.

Den unerwünschten Folgen der abnehmenden Kontrollintensität an den Grenzen kann durch international abgestimmte Gegenmaßnahmen begegnet werden. So wird seit langem etwa im Rahmen der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (»Interpol«; vgl. Wehner 1993: 163-195) versucht, der Ausnutzung der nationalen Fragmentierung der staatlichen Sanktionsapparate durch Kooperation der Polizeibehörden zu begegnen. Im Rahmen bestehender internationaler Organisationen, etwa des Europarates und der Vereinten Nationen, wurden die Waffen-, Drogen- und Asylpolitiken schon lange vor dem Entstehen der europäischen Innen- und Justizpolitik in vielfältiger Weise länderübergreifend koordiniert, um dem »forum shopping« den Boden zu entziehen.

Das Problemfeld ist damit durch zwei ganz unterschiedliche Formen von Integration geprägt. Auf der einen Seite schreitet die faktische Bildung eines integrierten Reiseraums voran, in dem nur noch ein Bruchteil der Grenzübertritte systematisch überwacht werden kann. Der für den Wirtschaftsbereich eingeführten Unterscheidung folgend, kann dieser Aspekt als »Negative Integration« bezeichnet werden, denn er wirkt »marktschaffend«, indem er die Wirksamkeit von Grenzkontrollen untergräbt und auf diese Weise zur partiellen Beseitigung nationaler Hemmnisse beiträgt.³ Aktive Integrationspolitik kann auf die Beschleunigung dieses Prozesses der Negativen Integration gerichtet sein und wird dann das Ziel der vollständigen Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedsländern (EU-Binnengrenzen) anstreben. Auf der anderen Seite kooperieren Staaten und staatliche Exekutivbehörden auf unterschiedlichen Ebenen miteinander, um die durch die Negative Integration eintretenden Sicherheitsverluste zu kompensieren. Diese Kooperation wirkt durch den Aufbau regulierender institutioneller Strukturen »marktkorrigierend« und kann deshalb als »Positive Integration« bezeichnet werden. Aktive Integrationspolitik kann also auch auf die Verstärkung von Maßnahmen der Positiven Integration zur Kompensation bereits erlittener Kontrollverluste zielen. Schließlich können beide Integrationsformen miteinander verbunden werden. Ebenso wie die Errichtung der Währungsunion mit dem Aufbau einer Europäischen Zentralbank einhergeht und wie die Schaffung des Binnenmarktes mit der Harmonisierung zahlreicher Schutzvorschriften verbunden war, stellt dann die Schaffung von Kompensationsmaßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit

3 Vgl. Scharpf (1996); Zürn (1997). Diese Begrifflichkeit unterscheidet allein danach, ob (nationale) Regelungen abgeschafft (Negative Integration) oder (europäische) Regelungen aufgebaut werden (Positive Integration). Sie impliziert kein normatives Werturteil. »Positive« Integration ist also nicht per se besser oder wünschenswerter als »Negative«.

die Voraussetzung für die Reduktion und schließlich die vollständige Abschaffung der Personenkontrollen an den Grenzen her.

3. Der Plan zur Abschaffung der Kontrollen an den EG-Binnengrenzen

3.1. Die Etablierung des Politikziels der Personenverkehrsfreiheit in der EG

Im Zuge des erfolgreichen Abschlusses der ersten Beitrittsrunde beschlossen die Staats- und Regierungschefs der nunmehr neun Mitgliedsländer der Gemeinschaft Ende 1972, eine ganze Reihe neuer Politiken zu initiieren und bekräftigten ihre Absicht, die Gesamtheit der Beziehungen ihrer Staaten in eine Europäische Union umwandeln zu wollen.⁴ Eine Europäische Union sollte auch die neue Dimension eines »Europa für die Bürger« umfassen, um den in der EG lebenden Menschen die Entwicklung einer »europäischen Identität« zu erlauben. Zentrale Bestandteile dieser Dimension würden ein europäischer Bürgerstatus und eine Paßunion sein (Bull-EG 12/1974: 8-9). Damit erhob der Europäische Rat, das damals noch nicht vertraglich verankerte höchste Entscheidungsgremium der Gemeinschaft, die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, die den Kern jeder Paßunion bildet, zum programmatischen Ziel der Gemeinschaft. Eine von der Kommission zusammengeführte Arbeitsgruppe arbeitete das Projekt bis 1975 aus (Bull-EG Suppl. 7 (1975): 5-22). Die Paßunion sollte sich auf die Einführung eines durch die Mitgliedsländer ausgegebenen »Europäischen Passes« mit einheitlichem Aussehen sowie auf die Abschaffung der Identitätskontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen sowohl für die Bürger der Mitgliedstaaten als auch für solche aus Drittstaaten erstrecken. Kontrollen würden damit an die Außengrenzen der Gemeinschaft verlagert werden (vgl. dazu generell Wiener 1998).

Der weitreichende Plan zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft wurzelte also in der »hohen« Integrationspolitik. Aus dem oben skizzierten Problemfeld wurde zunächst nur das Ziel der Negativen Integration hervorgehoben. Die möglichen Folgen der Umsetzung dieses Ziels für die Innere Sicherheit oder die Maßnahmen zum Ausgleich für die Kontrollverluste, die durch die Abschaffung der Überwachung der Binnengrenzen hervorgerufen wurden, blieben dagegen unthematisiert. Damit war ein neues Ziel der zukünftigen Integrationspolitik nicht nur als vage Vorstellung einzelner Akteure, sondern durch einen verbindlichen Beschluß der im Europäischen Rat hochrangig repräsentierten Mitgliedstaaten entstanden und durch darauf folgende programmatische Aktivitäten auch bereits konkretisiert worden. Die gemeinschaftliche Politik in dem neu ent-

4 Bull-EG (10/1972: 24). Fundstellen von Originaldokumenten werden folgendermaßen abgekürzt: ABl.: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, (ab 1993: der Europäischen Union), BGBl.: Bundesgesetzblatt; Bull-EG: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, GMBL.: Gemeinsames Ministerialblatt; Slg.: Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes.

standenen Problemfeld würde fortan darauf gerichtet sein, den Status quo in Richtung auf das nunmehr festgelegte Ziel – und nicht in irgendeine andere Richtung – zu verändern. Das gesetzte Politikziel übernahm damit eine Orientierungsfunktion (Gehring 1994: 438-443) für die aktive Gestaltung der Politik, verstanden als zielgerichtete Veränderung eines bestehenden Zustandes.

Gleichwohl brachte diese Zielsetzung selbst noch keine Veränderungen mit sich. Zur Umsetzung waren Verhaltensanpassungen mindestens einiger Akteure notwendig, die die neue Politik zum Bestandteil ihrer handlungsleitenden Interessen machen und sich für die Umsetzung aktiv einsetzen mußten. Sodann mußten die auf diese Weise veränderten akteurspezifischen Interessen sich zu einer Konstellation zusammenführen lassen, die einen kollektiven Veränderungsprozeß in die gewünschte Richtung erlaubte.⁵

3.2. *Das Scheitern der Umsetzung des Politikziels*

Hinter der Etablierung des Politikziels auf der europäischen Agenda standen im wesentlichen die sechs Gründungsmitglieder der Gemeinschaft. Die gerade erst beigetretenen Neumitglieder lehnten die Einrichtung der Paßunion dagegen ab – trotz der einvernehmlich getroffenen Beschlüsse des Europäischen Rates. Sie standen weitreichenden neuen Integrationsschritten grundsätzlich erheblich reservierter gegenüber als die EG-Gründungsmitglieder und waren von der Problematik der Personenkontrollen, die an den Grenzen zu Lande besonders störend wirken, zudem weniger stark betroffen, so daß der mit dem Projekt verbundene Souveränitätsverlust stärker ins Gewicht fiel. Dänemark war mit den anderen skandinavischen Ländern bereits in einer Paßunion verbunden. Da das Gemeinschaftsprojekt mit der Verlagerung der Personenkontrollen an die Außengrenzen *der Gemeinschaft* verbunden war, mußte der Abbau der Grenzkontrollen etwa im Verkehr mit Deutschland zum Aufbau neuer Kontrollen etwa im Verkehr mit Schweden und Norwegen führen. Großbritannien und Irland hatten die Kontrollen ihrer gemeinsamen Grenze in Nordirland bereits abgeschafft und besaßen, ebenso wie Griechenland, keine direkte Grenze zu anderen Mitgliedstaaten. Diese Länder verfügten in ihren Häfen und Flughäfen zwar auch über »EG-Binnengrenzübergänge«, aber an diesen Eintrittspunkten ließen sich Personenbewegungen nicht nur vergleichsweise leicht kontrollieren, sondern Kontrollen bildeten auch nur einen von mehreren Unterbrechungs-

5 Das Politikziel der Abschaffung der Personenkontrollen könnte auch als »Idee« bezeichnet werden. In der theoretischen Diskussion um die Rolle von Ideen in den Internationalen Beziehungen (Goldstein/Keohane 1993; Risse-Kappen 1994; Jachtenfuchs 1995) werden die Bedingungen für die Realisierung von Ideen jedoch oft übersehen. Damit Ideen zu einer sinnvollen Analysekategorie werden, muß der Zusammenhang von Ideen und beobachteten Entwicklungen sorgfältig hergestellt werden (Lepsius 1990), denn »Interessen [...], nicht: Ideen beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen« (Weber 1922: 252). Um diese für die weitere Argumentation nicht zentrale Problematik zu umgehen, wird hier der neutrale Begriff des »Politikziels« herangezogen.

faktoren (neben Verladen/Einchecken, Fahrkartenkontrolle u.ä.). Das Interesse der Mitgliedstaaten an der Paßunion war also sehr unterschiedlich ausgeprägt, und in dem Problemfeld zeichnete sich die in Abbildung 1 illustrierte Konfliktlinie ab, die langjährig erhalten blieb.

Abbildung 1: Interessenkonstellation im Problemfeld Paßunion um 1979/1984

Länder	B	D	F	I	LUX	NL	DK	GB	GR	IRL
eher dafür	x	x	x	x	x	x				
dagegen							x	x	x	x

Angesichts dieser grundlegenden Interessendivergenz konnte das Großprojekt der Paßunion keine kompromißfördernde Wirkung entfalten. Jeder der neun (ab 1979 zehn) Mitgliedstaaten verfügte aufgrund des Luxemburger Kompromisses (Lahr 1983) über ein Vetorecht und einige von ihnen waren daran interessiert, dieses Recht zu nutzen, um Umsetzungsbeschlüsse blockieren zu können. Darüber hinaus geriet das Gemeinschaftsprojekt in einen grundsätzlichen Kompetenzstreit. Obwohl die Schaffung einer Paßunion unstrittig mit den vertraglich festgelegten Gemeinschaftszielen vereinbar war, gab es nämlich keine konkrete Handlungsermächtigung. Die Gegner der neuen Politik verweigerten die extensive Nutzung der bestehenden Generalermächtigung des Art. 235, obwohl dieser Weg zur selben Zeit für die Entwicklung anderer Politiken, etwa die Umweltpolitik (Rehbinder/Stewart 1985: 245-251), ausgiebig beschritten wurde. Die Errichtung der Paßunion setzte deshalb entweder eine Änderung des EWG-Vertrages oder den Abschluß eines oder mehrerer außerhalb des europarechtlichen Rahmens stehender völkerrechtlicher Verträge voraus (Bull-EG Suppl. 7 (1975): 16). Kurz, die Situation war für die Umsetzung des in der Gemeinschaft entstandenen Politikziels überaus ungünstig.

Ein erster, 1978 eingebrachter Vorschlag der Kommission zur Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Gesetzgebung auf den Gebieten der illegalen Immigration und der illegalen Beschäftigung (ABl. C (78) 97) scheiterte an den grundsätzlichen Auseinandersetzungen über die Kompetenzen der Gemeinschaft auf diesem Gebiet. Erst Anfang der achtziger Jahre verständigten die Mitgliedstaaten sich auf zaghafte Schritte in Richtung auf eine Paßunion. 1981 legten sie im Wege einer rechtlich unverbindlichen Ratsentschließung (ABl. C 241 (81): 1) ein einheitliches Format für den weiterhin von den Mitgliedstaaten ausgegebenen »Europäischen Paß« fest. In einer weiteren Ratsentschließung von 1984 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Kontrollen an den Binnengrenzen nur noch stichprobenartig durchzuführen und zu diesem Zweck an Grenzübergangsstellen und Flughäfen »Eurospuren« einzurichten, auf denen EG-Bürger aufgrund des Zeigens des *geschlossenen* (Euro-)Passes in der Regel ohne weitere Kontrolle passieren können sollten (Taschner 1990: 9-

11). Diese unverbindlichen Empfehlungen verdeckten jedoch lediglich die bestehende Interessendivergenz. Durch ihre Verabschiedung waren die Mitgliedstaaten der Einrichtung einer Paßunion deshalb kaum nähergekommen.

1984 griff der Europäische Rat im Zusammenhang mit dem für 1992 vorgesehenen Projekt des »Europa ohne Grenzen«, in dessen Zentrum die Schaffung eines von Handelshemmnissen befreiten einheitlichen Binnenmarktes stehen sollte (Moravcsik 1991: 37-39), die Absicht wieder auf, »innerhalb kurzer Zeit [...] alle Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entfallen« zu lassen (Bull-EG 6/1984: 12). Anders als 1974 wurde das Vorhaben der Abschaffung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen damit zum Bestandteil eines weit umfassenderen Großprojektes, hinter dem starke ökonomische Interessen standen (Sandholtz/Zysman 1989). In ihrem Weißbuch »zur Vollendung des Binnenmarktes« (KOM (85) 310) schlug die Kommission eine Fülle von Einzelmaßnahmen vor, um neben fiskalischen und technischen Handelshemmnissen auch »materielle« Hindernisse zu beseitigen, die sich Reisenden durch Kontrollen unmittelbar an den Landesgrenzen stellten.

Soweit diese Maßnahmen den Warenverkehr betrafen, ließen sie sich mühelos in das Binnenmarktprogramm integrieren und im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftskompetenzen bearbeiten. Ein hochrangig besetzter Ausschuß (Adonini-Ausschuß) hatte jedoch deutlich gemacht, daß zur Umsetzung des Ziels der Negativen Integration auch Maßnahmen der Positiven Integration notwendig waren (Bull-EG, Suppl. 7/1985: 10-11). Während ein Teil dieser Maßnahmen, etwa im Bereich des Terrorismus und des Drogenhandels, auch bei extensiver Auslegung der Gemeinschaftskompetenzen nicht in den Bereich des EWG-Vertrages fielen (KOM (85) 310: 10), gedachte die Kommission, den bestehenden Kompetenzspielraum der Gemeinschaft so weit wie möglich zu nutzen. Deshalb enthielt das Binnenmarktprogramm eine Vielzahl im Zusammenhang mit der Personenverkehrsfreiheit wichtiger Maßnahmen der Positiven Integration, darunter Richtlinien über die Waffen- und Drogengesetzgebung, über den Status von Drittstaatsausländern und Flüchtlingen, über das Asylrecht, die Koordinierung der Visapolitik und die Auslieferungspraxis (KOM (85) 310, Anlage: 15). Der Europäische Rat begrüßte das Weißbuch insgesamt (Bull-EG 6/1985: 15) und berief – gegen die Stimmen Dänemarks, Griechenlands und Großbritanniens – eine Regierungskonferenz ein, um die für die Umsetzung des Binnenmarktprogramms notwendigen vertraglichen Änderungen vorzubereiten. Die Einzelprojekte zur Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen, die die Gesetzgebungsaktivitäten der Gemeinschaft unweigerlich weit in den Bereich der Innen- und Justizpolitik hinein ausweiten würden, waren nun Bestandteil eines im wesentlichen von ökonomischen Interessen vorangetriebenen Gesamtprojektes.

Die erfolgreiche Umsetzung des Binnenmarktprogramms, das eine Vielzahl komplizierter Einzelmaßnahmen beinhaltete, setzte das Abgehen vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat voraus. Durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen sah die kleine Gruppe der »harten« Gegner der Paßunion, die insbesondere Großbritannien, Dänemark und Griechenland umfaßte, ihre Veto-Position auch für diesen Bereich

bedroht. Diese Länder versuchten deshalb, die ökonomischen Bestandteile des Binnenmarktprogramms, die sie unterstützten, von den personenbezogenen Teilen, die sie ablehnten, wieder zu trennen (Moravcsik 1991: 41-42). Dazu griffen sie auf ihre Vetoposition gegenüber jeder Vertragsänderung zurück. Auf diese Weise gelang es ihnen, Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit von dem vereinfachten Beschlußverfahren für Binnenmarktangelegenheiten auszunehmen (vgl. Art 100a (2)), das durch die 1986 abgeschlossene Einheitliche Europäische Akte (EEA) eingeführt wurde, und ihre Vetoposition für die personenbezogenen Bestandteile des Binnenmarktprogramms zu sichern.

Auch hinsichtlich der Kompetenzübertragungen wahrten die Gegner der Politik ihre Interessen. Die EEA weist zwar das Politikziel aus, den Binnenmarkt bis Ende 1992 schrittweise zu verwirklichen, und präzisiert: »Der Binnenmarkt umfaßt einen *Raum ohne Binnengrenzen*, in dem der freie Verkehr von [...] Personen [...] gewährleistet ist« (Art. 8a, Hervorh. hinzugefügt). Die Mitgliedstaaten fügten der Akte jedoch eine Erklärung bei, nach der die Bestimmungen nicht ihr Recht berührten, »diejenigen Maßnahmen zu ergreifen, die sie zur Kontrolle der Einwanderung aus dritten Ländern sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel [...] für erforderlich« hielten (BGBl. 1986 II: 1114). Und in einer weiteren Erklärung hieß es: »Zur Förderung der Freizügigkeit arbeiten *die Mitgliedstaaten* zusammen, [...] und zwar insbesondere hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthaltes von Staatsangehörigen dritter Länder« (BGBl. 1986 II: 1114-1115, Hervorh. hinzugefügt). Die Mitgliedstaaten weigerten sich also nicht nur, der Gemeinschaft neue Regelungskompetenzen im Bereich der Personenverkehrsfreiheit zu übertragen, sondern sie behielten sich zudem ausdrücklich einseitige Regelungsbefugnisse sowie das Recht zur *zwischenstaatlichen* Kooperation außerhalb des Gemeinschaftsrahmens vor.

Damit schwanden die Chancen für die Verabschiedung der Maßnahmen, die die Voraussetzung für die Abschaffung der Grenzkontrollen hätten bilden sollen. Gegen einen neuen Versuch, die Einwanderungspolitik zu koordinieren, zogen nicht weniger als fünf Mitgliedstaaten vor den Europäischen Gerichtshof und erreichten, daß die Entscheidung annulliert wurde.⁶ Auch eine 1985 von der Kommission vorgeschlagene »Richtlinie zur Erleichterung der für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Kontrollen und Förmlichkeiten an den innergemeinschaftlichen Grenzen« (ABl. C (85) 47), die einige schnell umsetzbare Maßnahmen enthielt, darunter die nunmehr verbindliche Einführung von Stichprobenkontrollen sowie die im Regelfall »ungehinderte Durchfahrt« für Fahrzeuge mit einer grünen Euro-Plakette, wurde nie verabschiedet. Sie stieß nicht nur bei Großbritannien⁷, Ir-

6 Die Kommission hatte, gestützt auf Art. 118 des EWG-Vertrages, der ihr erweiterte Kompetenzen zuwies, im Wege der Entscheidung ein Berichts- und obligatorisches Konsultationsverfahren bezüglich der Einwanderung aus Drittstaaten sowie der Einwanderungsgesetzgebung eingeführt (ABl. L (85) 217). Dagegen klagten neben Dänemark und Großbritannien auch Deutschland, Frankreich und die Niederlande (vgl. verbundene Rechtssachen 281, 283-285, 287/85, Slg. 1987: 3203-3258).

7 Zur britischen Position vgl. generell House of Lords (1988).

land, Dänemark und Griechenland auf Ablehnung. Auch Deutschland und Frankreich lehnten verbindliche Schritte der Negativen Integration ohne Ausgleichsmaßnahmen aus dem Bereich der Positiven Integration ab (Taschner 1990: 12-14).

Angesichts dieses massiven Widerstandes wurden nur wenige der im Zusammenhang mit der Abschaffung der Personenkontrollen stehenden Maßnahmen, die im Weißbuch zum Binnenmarkt angekündigt worden waren, wie etwa die Harmonisierung des Waffenrechts, tatsächlich verabschiedet. Für die meisten Maßnahmen legte die Kommission gar nicht erst offizielle Vorschläge vor. Während der ökonomische Teil des Binnenmarktprogramms zu einer Erfolgsgeschichte der Gemeinschaft wurde, war der zweite Versuch, durch gemeinschaftliche Rechtsetzung die notwendigen Voraussetzungen für die Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu schaffen, innerhalb kurzer Zeit vollständig gescheitert.

Die Umsetzung des vom Europäischen Rat einvernehmlich festgelegten und wiederholt bekräftigten Politikziels der Schaffung der Paßunion wurde durch eine vergleichsweise stabil etablierte Sperrminorität also überaus wirksam blockiert. Innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens der EG besaßen diese Länder nicht nur für jede Einzelmaßnahme, sondern auch für jede Veränderung dieses Rahmens ein Vetorecht. Deshalb waren die Verhandlungen zur Umsetzung des Integrationsziels der Personenverkehrsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft auf lange Sicht zum Scheitern verurteilt.

Die Interessenkonstellation zwischen den beiden beteiligten Gruppen glich einer »Rambo-Situation« (Zürn 1992: 209-218). Die Befürworter weiterer Maßnahmen waren auf die Zusammenarbeit mit den Gegnern angewiesen, während diese ihre Interessen durch den Status quo besser gewahrt sahen als durch seine Veränderung. Um in solchen Situationen Kooperationsmöglichkeiten herzustellen, muß die Interessenkonstellation umstrukturiert werden. Die Kooperationstheorie schlägt dafür die Strategie der Koppelgeschäfte und Kompensationszahlungen vor (Scharpf 1992; Zürn 1992: 216). Dazu hätten die Befürworter sich auf ein Koppelprojekt einlassen müssen, das für die Gegner so vorteilhaft hätte sein müssen, daß es diese veranlaßt hätte, ihren Widerstand aufzugeben. Angesichts der grundsätzlichen Bedenken insbesondere Großbritanniens gegen die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen wären die Kosten eines solchen Projektes für die Befürworter jedoch schwerlich zu verkraften gewesen. Die Koppelung des Paßunionsprojektes an das Binnenmarktprogramm stellte insofern den Versuch dar, ein für alle Mitgliedstaaten vorteilhaftes Paket zu schnüren, dessen genauer Gewinnsaldo aufgrund seiner Komplexität im einzelnen nur schwer zu bestimmen sein würde und das insofern nach dem Prinzip der diffusen Reziprozität (Keohane 1986) angelegt war. Durch das Aufsnüren dieses Pakets gelang es der Sperrminorität, das Politikfeld innerhalb des bestehenden Verhandlungsrahmens weiterhin zu dominieren und dadurch auch die Handlungssituation für diejenigen Mitgliedstaaten zu bestimmen, die eine Veränderung anstrebten.

4. Das Schengen-Regime

4.1. Das Ziel der Negativen Integration und zwei koordinierte Alleingänge

Bereits lange bevor das Scheitern des Projektes in der Gemeinschaft offensichtlich geworden war, hatten Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Mitterrand im Juni 1984 im Rahmen regelmäßiger bilateraler Konsultationen in einem publikums-wirksamen Überraschungsschritt (Taschner 1990: 6-7) vereinbart, die Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze schrittweise abzubauen. Im darauffolgenden Monat schlossen die beiden Länder das Saarbrückener Abkommen (BGBl. 1984 II: 768-771ab), das als Regierungsvereinbarung nicht ratifikationsbedürftig war und sofort in Kraft trat. Durch das Abkommen übernahmen Deutschland und Frankreich das Konzept der im gleichen Jahr verabschiedeten Ratsentschließung zur Erleichterung des Grenzverkehrs und verpflichteten sich, »unverzüglich« zu einer einfachen Sichtkontrolle mit verminderter Geschwindigkeit überzugehen sowie eingehendere Kontrollen nur noch stichprobenartig durchzuführen. Angehörige der EG-Staaten sollten durch eine »grüne Scheibe« zu erkennen geben können, daß sie die Grenzbestimmungen einhielten. Darüber hinaus erklärten die Vertragsparteien ihre Absicht, weitere Schritte zum Abbau der Grenzkontrollen einzuleiten, etwa Kontrollen an die Außengrenzen zu verlagern, die Zusammenarbeit von Zoll- und Polizeiverwaltungen zu verstärken sowie die Visabestimmungen und die Regelungen im Ausländer-, Betäubungsmittel- und Waffenverkehrsrecht einander anzugleichen. Die erste Stufe des Abkommens blieb also auf den Bereich der Negativen Integration beschränkt, während die zweite Stufe sich auch auf Maßnahmen der Positiven Integration erstrecken würde.

Deutschland und Frankreich beabsichtigten mit dem Abschluß des Saarbrückener Abkommens keineswegs, die Politik der Gemeinschaft auf dem Sektor der Personenverkehrsfreiheit zu untergraben, sondern sie im Gegenteil zu fördern. Das Abkommen signalisierte, daß zwei wichtige Mitgliedstaaten nicht mehr lediglich auf die Umsetzung des gemeinschaftlichen Politikziels innerhalb der EG warteten, sondern bereit waren, außerhalb des europäischen Verhandlungssystems bilateral koordiniert voranzuschreiten. Seine Bedeutung lag vor allem in dieser Signalwirkung und weniger in den Bestimmungen über die Veränderung der Kontrollpraxis an den Grenzen oder in den darüber hinausgehenden Absichtserklärungen. Sollte es den beiden Staaten gelingen, ihre Absicht in die Tat umzusetzen, würde ein integrierter, von allen anderen Staaten deutlich unterscheidbarer gemeinsamer Reiseraum entstehen. Damit beeinflusste die inhaltlich sehr begrenzte bilaterale Handlung die Handlungssituation der anderen Akteure.

Die bereits seit 1960 in einer Paßunion vereinigten Benelux-Länder reagierten unverzüglich (Schutte 1991: 549-550).⁸ Sie initiierten in einem an Deutschland und Frankreich gerichteten Memorandum (European Yearbook 33 (1985): BENELUX

8 Zunächst hatte Österreich als Nicht-EG-Land bereits im August 1984 durch einen Briefwechsel mit Deutschland (Protokoll zur Schlußakte des Schengener Durchführungsübereinkommens [BGBl. 1993 II: 1089]) sowie im Jahr darauf mit Italien Grenzerleichterungen

15) ein multilaterales Abkommen zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, das diese nunmehr fünf Staaten im Juni 1985 in der luxemburgischen Kleinstadt Schengen unterzeichneten (GMBI. 1986: 79-81). Das Schengener Abkommen folgte dem deutsch-französischen Vorläufer weitgehend, richtete sich jedoch zusätzlich auf die Reduzierung der Kontrollen für den Warenverkehr per Lastwagen und die Beschleunigung des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs. Wie das Saarbrückener Abkommen war es in den beteiligten Staaten – mit Ausnahme der Niederlande (Schütz 1995: 515) – nicht ratifikationsbedürftig (Stobbe 1989: 28-33) und sah neben kurzfristig umzusetzenden Kontrollenleichterungen eine Reihe längerfristig auszuarbeitender Maßnahmen Positiver Integration vor.

Das deutsch-französische Abkommen wurde damit zum Kern eines multilateral koordinierten Alleingangs zur Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, dem sich innerhalb weniger Monate fünf der zehn EG-Staaten anschlossen. Dem koordinierten Alleingang der Schengen-Staaten, der von der Kommission angesichts der kooperationshinderlichen Interessenkonstellation in der Gemeinschaft wohlwollend begleitet wurde (Bull-EG 7/8/1984: 18; Taschner 1990: 19), vermochten die Mitgliedstaaten, die die Gemeinschaftspolitik auf dem Sektor der Personenverkehrsfreiheit blockierten, keine eigenen Handlungen entgegenzusetzen.

4.2. Die Errichtung des Schengen-Regimes

Die fünf Schengen-Staaten begannen unmittelbar nach Abschluß des Schengener Abkommens mit der Ausarbeitung einer Durchführungskonvention, in der die vollständige Abschaffung der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Negative Integration) sowie die dafür als notwendig erachteten Ausgleichsmaßnahmen (Positive Integration) kodifiziert werden sollten. Die Umsetzung des Ziels der Negativen Integration bildete die Geschäftsgrundlage der Schengen-Verhandlungen. Verhandelt wurde aber fast ausschließlich über Ausgleichsmaßnahmen, also über die Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit, ohne deren Gewährleistung die Abschaffung der Grenzkontrollen zu einer Angleichung auf dem jeweils niedrigsten Sicherheitsniveau zu führen drohte (Kapteyn 1991: 364). Innerhalb des Schengen-Rahmens stellten diese Kooperationsbestandteile jedoch keinen Selbstzweck dar, sondern schufen (lediglich) die Voraussetzung für die Umsetzung des Ziels der Negativen Integration, das damit zur Klammer für die Einzelmaßnahmen wurde. Die komplizierten, hinter verschlossenen Türen geführten Verhandlungen, die die Kommission angesichts ihrer auf die Durchsetzung des europäischen Rechts gestützten partiellen Vetomacht stetig beobachtete (O'Keefe 1991: 188), dauerten über vier Jahre.

vereinbart. 1986 folgte ein deutsch-dänisches Abkommen (BGBl. 1987 II: 134-138). Die sich damit andeutende ungesteuerte, gleichsam naturwüchsige Entwicklung eines Netzwerkes bilateraler Abkommen lief der vorgesehenen Abschaffung der Grenzkontrollen jedoch zuwider, weil sie die Herstellung eines integrierten Reiseraums mit klar definierten und nach einheitlichen Regeln bewachten Außengrenzen untergrub.

Anders als das Schengener Abkommen von 1985 begründet das Ende 1989 fertiggestellte »Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen« (BGBl. 1993 II: 1013-1092) erhebliche Verpflichtungen für die beteiligten Staaten. Die umfangreiche Durchführungskonvention bildet die Grundlage des neuen internationalen Regimes. Sie verbindet die beiden Dimensionen des Problemfeldes eng miteinander. Allerdings ist nur ein einziger der insgesamt 142 Vertragsartikel der Negativen Integration gewidmet. Von einer Sonderregelung zur Abwendung von Gefahren für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit abgesehen bestimmt er für das Gebiet der Schengen-Staaten schlicht: »Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden« (Art. 2).

Alle anderen materiellen Bestimmungen betreffen die Maßnahmen zum Ausgleich der dadurch erwarteten Sicherheitsverluste. Für eine Reihe von Sachbereichen, darunter Auslieferungsfragen und das Verbot der Doppelbestrafung, Bestimmungen zum Waffenverkehr und zur Beförderung von Gütern, wiederholt und ergänzt die Konvention lediglich Regelungen, die in internationalen Foren oder als Teil des Binnenmarktprogramms im Rahmen der Gemeinschaft bereits verabschiedet worden waren. Für fünf Sachgebiete einigten die Schengen-Staaten sich jedoch auf innovative Lösungen, die für den weiteren Entwicklungsprozeß Schrittmacherfunktion einnehmen sollten.

Erstens vereinbarten sie Regelungen zur Überwachung der Außengrenzen des Schengen-Raums. Diese Grenzen dürfen nur an den vorgesehenen Übergangsstellen überquert werden, und Personen müssen dort in der Regel auf ihre Identität hin überprüft werden. Angehörige von Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind (»Drittausländer«), müssen – von Ausnahmen abgesehen – abgewiesen werden, wenn sie nicht im Besitz der vorgeschriebenen Papiere sind oder wenn sie von einem der Schengen-Staaten auf die Liste der unerwünschten Personen gesetzt werden. Schließlich müssen Grenzdienststellen Personen oder Sachen aufgreifen, nach denen im Rahmen des Schengen-Informationssystems gesucht wird.

Zweitens legt die Konvention den Grundstein für eine gemeinsame Visapolitik der Schengen-Staaten (Steenbergen 1992; Epiney 1995b: 64-69). Ausländer, die kein Visum für eines der fünf Länder benötigen, darunter Angehörige der übrigen EG-Länder, genießen Bewegungsfreiheit im gesamten Schengen-Raum. Für Ausländer anderer Staaten wurde ein gemeinsames Visum für kurze Aufenthalte (bis zu drei Monaten) eingeführt, das für alle fünf Länder gilt und volle Bewegungsfreiheit gewährt. Die Liste der Länder, deren Angehörige ein Visum benötigen, war zunächst umstritten (O'Keeffe 1991: 192), konnte aber inzwischen verabschiedet werden (O'Keeffe 1995: 29). Dagegen genießen Ausländer mit langfristigen Aufenthaltsgenehmigungen in einem der Mitgliedstaaten, also Millionen »Gastarbeiter« und ihre Familien, nur eine begrenzte Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum.

Drittens legt die Konvention Kriterien für die Bestimmung des für einen Asylbewerber zuständigen Staates fest, ohne selbst Asylrecht zu gewähren oder die nationalen Asylgesetzgebungen zu harmonisieren (Achermann 1995: 91-98). Dadurch sollen insbesondere die Praxis des »forum shopping« sowie die Möglichkeit zur Stellung von Folgeasylanträgen unterbunden werden (Bolten 1992: 18-26). Gleichzeitig wird –

mit gewissen Einschränkungen – auch sichergestellt, daß ein Asylantrag überhaupt bearbeitet wird (O'Keeffe 1991: 199; Schutte 1991: 553-554). Es bleibt den Mitgliedstaaten freigestellt, darüber hinaus weitere Asylanträge entgegenzunehmen.

Viertens enthält die Konvention ausführliche Regelungen zur polizeilichen Kooperation (Swart 1992). Einer deutschen, von den anderen Staaten nur widerwillig aufgenommenen Forderung (Wolters 1995: 175) entsprechend, sieht sie insbesondere zwei in den Kernbereich der staatlichen Souveränität vorstoßende und sehr detailliert geregelte Mechanismen vor. Die Polizeikräfte eines Schengen-Staates dürfen die Beobachtung eines Verdächtigen und die Verfolgung eines auf frischer Tat Erappten oder aus der Haft Entflohenen innerhalb genau festgelegter Schranken auch jenseits der Grenze fortsetzen (»Nacheile«). Über das Ausmaß dieses Rechts und die Frage, ob Polizeikräfte auf ausländischem Territorium auch ein Festhalterecht haben sollten, konnte jedoch keine Einigung erzielt werden.⁹ Der zweifellos nicht in allen Aspekten ganz praxisnahe Kompromiß (Krüger 1994: 775-776) ist beispiellos für die polizeiliche Kooperation in einem Europa ohne Grenzen. Insgesamt unterwirft die Konvention die Zusammenarbeit der europäischen Staaten auf dem Polizeisektor, die sich bislang weitgehend außerhalb rechtlicher Regelungen entwickelte hatte, erstmals spezifischen vertraglichen Bestimmungen (Schutte 1991: 555; Swart 1992: 101).

Fünftens sieht die Konvention die Errichtung eines »Schengen-Informationssystems« (SIS) vor, das aus einer in Straßburg angesiedelten internationalen Unterstützungseinheit sowie einem so genannten »nationalen Teil« in jedem Mitgliedsland besteht (Wehner 1995). Das SIS dient der Sammlung von Daten über gesuchte Personen, wie etwa über zur Festnahme Ausgeschriebene und Drittausländer, denen die Einreise in das Schengen-Gebiet versagt werden soll, sowie über zu beschlagnahmende Sachen, etwa Autos und registrierte Geldscheine. Informationen werden von einem der Mitgliedstaaten über die internationale Unterstützungseinheit in einen gemeinsamen Datenpool eingespeist, der in identischen Versionen an die nationalen Teile übermittelt wird. Auf diese Weise können SIS-Daten auch ohne die direkte Verbindung der nationalen Polizeidatensysteme vor Ort unmittelbar abgerufen werden (Schutte 1991: 559). Die Konvention enthält darüber hinaus vergleichsweise strenge Datenschutzbestimmungen, die in ihrer Wirkung jedoch zwangsläufig lückenhaft bleiben, solange die nationalen Datenschutzregelungen nicht harmonisiert sind (Wehner 1993: 215-225). Die nationalen Behörden sind verpflichtet, aufgrund der SIS-Daten tätig zu werden, also etwa zur Festnahme ausgeschriebene Personen auch tatsächlich festzunehmen.

9 Deshalb überläßt die Konvention es den Schengen-Staaten, bei der Ratifikation zu erklären, wie sie verfahren wollen. Belgien unterwarf die Nacheile keiner räumlichen und zeitlichen Begrenzung, beschränkte das Festhalterecht jedoch auf 30 Minuten nach dem Grenzübertritt. Die Niederlande und Luxemburg begrenzten die Nacheile auf einen zehn Kilometer breiten Grenzstreifen, ohne das Festhalterecht in diesem Gebiet zu beschränken. Frankreich gewährte gar kein Festhalterecht und schränkte die Nacheile nicht ein. Deutschland schränkte weder Nacheile noch Festhalterecht ein (Bundesanzeiger 23.11.1990, Beilage 217a: 26-27; Wolters 1995: 176), um einen Anreiz für weitergehende Kooperation der Vertragspartner zu schaffen (Schäuble 1990: 208).

Diese inhaltlichen Regelungen des Schengen-Regimes wurden durch eine Reihe organisatorischer Arrangements ergänzt. Das Regime umfaßt einen dauerhaften Verhandlungsprozeß und verfügt über einen regelmäßig tagenden Exekutivausschuß, der auf die »richtige Anwendung dieses Übereinkommens zu achten« (Art. 131) hat und ermächtigt wurde, eine Reihe von Folgeregungen zu erlassen (Dörr 1993: 700-702). Weiterhin ist es den Mitgliedstaaten untersagt, ohne Zustimmung aller anderen Schengen-Vertragsparteien in bilateralen Verträgen vereinfachte Grenzkontrollen mit Nicht-Schengen-Staaten zu vereinbaren, die das Risiko mit sich bringen, die strengen Regelungen über die Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen zu durchbrechen und das Regime auf diese Weise zu gefährden. Diese auf die Stabilisierung des Regimes bezogene Regel verringert automatisch die Durchlässigkeit der Außengrenzen des Schengen-Gebietes.

Weiterhin stellten die Schengen-Staaten durch eine Generalklausel sicher, daß die Regelungen des Regimes nicht mit dem bestehenden und zukünftigen Gemeinschaftsrecht in Konflikt gerieten. Schengen-Bestimmungen sind generell »nur anwendbar, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind« (Art. 134). Über Konflikte müßte der Europäische Gerichtshof entscheiden, an dessen Urteile alle Schengen-Staaten gebunden sind (Epiney 1995a: 43-44). Schließlich öffneten die Schengen-Staaten das Regime für die anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Drittstaaten blieb es dagegen verschlossen, damit es später problemlos in den Gemeinschaftsrahmen eingegliedert werden konnte. Diese Bestimmung unterstreicht, daß das Schengen-Regime nicht begründet wurde, um die Gemeinschaftspolitik zur Herstellung der Personenverkehrsfreiheit zu untergraben.

Als die Verhandlungen Ende 1989 gerade erfolgreich abgeschlossen worden waren, geriet die politische Ordnung in Osteuropa in Bewegung. Deshalb wurde die Zeichnung der Durchführungskonvention auf Juni 1990 verschoben.¹⁰ Die durch die politische Wende in Osteuropa ausgelösten neuen Reiseströme und die damit verbundenen Zuwanderungs- und Kriminalitätsprobleme belasteten den Ratifikationsprozeß in den Schengen-Staaten in erheblichem Maße. Polizeikreise sahen der Abschaffung der Grenzkontrollen, der Umsetzung des Ziels der Negativen Integration, mit Sorge entgegen (Krüger 1994). Bürgerrechtler kritisierten dagegen die Maßnahmen der Positiven Integration, insbesondere die Polizeilastigkeit der Durchführungskonvention (O'Keeffe 1991; Jesserun d'Olivera 1994), und wiesen auf die bis heute anhaltende Praxis der für die Öffentlichkeit geschlossenen »Geheimverhandlungen« (Weichert 1990: 256-257) sowie auf die fehlende Möglichkeit zur gerichtlichen Prüfung des »Schengen-Rechts« durch betroffene Bürger hin. Angesichts dieser Schwierigkeiten trat die Durchführungskonvention nicht, wie vorgesehen, zum Beginn des Jahres 1993, sondern erst mit neun Monaten Verspätung in Kraft. Darüber hinaus dauerte es geraume Zeit, bis das Schengen-Informations-

10 Nach dem durch den Fall der Berliner Mauer im November 1989 ausgelösten Umbruchprozeß in der DDR wurde die Zeichnung ausgesetzt, bis sich abzeichnete, welche Entwicklung die Deutsche Frage nehmen würde (Schutte 1991: 550-551; Protokoll zur Konvention [BGBl. 1993 II: 1089]).

system so weit funktionsfähig war (Sturm 1995: 164), daß die Durchführungskonvention vom Exekutivausschuß zum März 1995 auch operativ »in Kraft gesetzt« werden konnte. Nach Überwindung dieser Anfangsschwierigkeiten ist das Regime seither *nach innen* voll wirksam (Schelter 1996: 20).¹¹

Nahezu elf Jahre nach der deutsch-französischen Initiative vom Juni 1984 war es den Schengen-Staaten damit gelungen, die von ihnen im koordinierten Alleingang angestrebte Kooperation in tatsächliche Verhaltensänderungen zu überführen. Es ist offenkundig, daß der Aufbau des Regimes sich im kleinen Kreis der Befürworter der Abschaffung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen als einfacher erwies als die Umsetzung derselben Politik im Kreis der zehn, später zwölf EG-Staaten. Bemerkenswert ist jedoch, daß die Schengen-Staaten trotz ihrer grundsätzlichen Übereinstimmung über das Ziel der Kooperation einen so umfangreichen Katalog von Ausgleichsmaßnahmen für notwendig erachteten und mehr als vier Jahre benötigten, um die detaillierten Vorschriften auszuhandeln.

4.3. Die Expansion des Schengen-Regimes

Durch den koordinierten Alleingang der zunächst fünf Schengen-Staaten veränderte sich die Handlungssituation der anderen EG-Staaten. Es entstanden neue Handlungsoptionen, die neuen Entscheidungsbedarf hervorriefen. Eine Reihe europäischer Staaten reagierte darauf mit Verhaltensänderungen. Italien hatte als erster EG-Staat noch während der Verhandlungen Interesse daran bekundet, dem Regime beizutreten (Busch 1990: 10). Um den Erfolg der schwierigen Verhandlungen nicht zu gefährden, lehnten die Schengen-Staaten die Aufnahme neuer Mitglieder zwar zunächst ab, gewährten Italien aber einen Beobachterstatus (Welter 1989: 211). Nach Abschluß der Durchführungskonvention wurden mit Italien sowie mit Spanien und Portugal unverzüglich Beitrittsverträge ausgehandelt (BGBl. 1993 II: 1904-1928). Griechenland unterzeichnete 1992 einen Beitrittsvertrag (BGBl. 1996 II: 2543-2553), nachdem es zunächst einen Beobachterstatus eingenommen hatte. Obwohl das Schengen-Regime ausdrücklich nur EG-Mitgliedstaaten offen steht, bekundeten sogar die Nicht-EG-Staaten Österreich und Schweiz frühzeitig, aber vergeblich ihr Beitrittsinteresse (Busch 1991: 11). Im Hinblick auf die angestrebte EU-Mitgliedschaft erhielt Österreich jedoch den Beobachterstatus (Sturm 1995: 168). Im Zusammenhang mit den jüngsten, 1995 wirksam gewordenen Beitritten zur Europäischen Union expandierte das Schengen-Regime weiter. Österreich schloß unverzüglich einen Beitrittsvertrag ab (BGBl. 1997 II: 967-975). Selbst Dänemark, das aufgrund des Bestehens der nordischen Paßunion lange gezögert hatte,

11 Allerdings behielt Frankreich die Grenzkontrollen zu Belgien aufgrund der Sonderklausel zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (Art. 2.2.) aufrecht und macht ihre Aufhebung von neuen Ausgleichsmaßnahmen insbesondere im Drogenbereich abhängig. Inzwischen haben die Schengen-Staaten ein Konsultationsverfahren über die Anwendung dieser Klausel eingerichtet (vgl. den Bericht des Europäischen Parlaments über die Funktionsweise und die Zukunft von Schengen, A4-0014/97).

beantragte zunächst den Beobachterstatus (Sturm 1995: 168) und nahm Ende 1995 im Verein mit Schweden und Finnland Beitrittsverhandlungen auf (Schelter 1996: 20), die Ende 1996 erfolgreich abgeschlossen wurden. Zusätzlich sollen Norwegen und Island dem Schengen-Regime »assoziiert« werden (Sturm 1997: 104). Sie werden im Exekutivausschuß zwar kein Stimmrecht erhalten, aber an die materiellen Bestimmungen des Schengen-Regimes gebunden sein. Damit wird die nordische Paßunion de facto insgesamt in das Schengen-Regime aufgenommen werden. Unter den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EU zeigen lediglich Großbritannien und, abhängig von dessen Haltung, Irland bislang kein Interesse an einem Beitritt zum Schengen-Regime (O'Keeffe 1994b).

Vom formalen Beitritt durch die Ratifikation der Verträge ist die operative »Inkraftsetzung« der Konvention durch Beschluß des Exekutivausschusses zu unterscheiden. Erst durch diesen zweiten Schritt wird die Komponente der Negativen Integration aktiviert, die zur Abschaffung der Grenzkontrollen führt. Zunächst hatte der Exekutivausschuß die Durchführungskonvention für die fünf Gründungsstaaten sowie für Spanien und Portugal in Kraft gesetzt, deren Staatsgebiete seit 1995 den Schengen-Raum bilden. Ende 1997 beschloß er, die Konvention auch für Griechenland (allerdings zunächst ohne Abschaffung der Personenkontrollen) sowie für Italien und Österreich in Kraft zu setzen. Damit gehören fortan (Stand April 1998) die Staatsgebiete von zehn EU-Mitgliedsländern zum Schengen-Raum. In absehbarer Zukunft wird dieser integrierte Reiseraum sich, unter Einschluß der skandinavischen EU-Mitglieder und der beiden Länder mit Assoziierungsstatus, auf fast ganz Westeuropa erstrecken.

Ohne die Existenz des Regimes wären diese Verhaltensanpassungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeblieben. Innerhalb des institutionellen Rahmens der Union gelang es denselben Staaten angesichts einer zwar zahlenmäßig schrumpfenden, aber durch ihre Veto-Position gleichwohl fortdauernd mächtigen Sperrminorität jedenfalls nicht, ein dem Schengen-Besitzstand auch nur entfernt vergleichbares Regelwerk aufzubauen (vgl. Kap. 5). Unabhängig von der hier nicht weiter verfolgten Frage, auf welche Gründe die Änderung des Verhaltens eines bestimmten Staates im einzelnen zurückzuführen ist, läßt sich die Auswirkung des koordinierten Alleinganges auf die Gesamtsituation erkennen, wenn man die Veränderung der *Anreizstruktur* betrachtet.

Durch die Errichtung des Regimes und die Inkraftsetzung der Konvention veränderte sich die Handlungs- und Entscheidungssituation der anderen Mitgliedstaaten in zweierlei Hinsicht. Hatten alle Akteure bis Mitte der 80er Jahre in einer komplexen – und deshalb diffusen – Situation operiert, in der eine Vielzahl unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten für die angestrebte Kooperation gleichermaßen möglich gewesen war, so verengten die Schengen-Staaten den Entscheidungsraum der anderen EG-Mitgliedstaaten durch ihr Beitrittsangebot gezielt auf zwei klar umrissene Optionen. Jeder dieser Staaten konnte nur noch wählen, ob er dem existierenden Regime beitreten oder fernbleiben wollte. Dritte Optionen waren ausgeschlossen, denn ein Beitritt setzte die uneingeschränkte Übernahme der Durchführungskonvention sowie der auf ihrer Basis getroffenen Exekutiventscheidungen voraus. Die

Wirkung dieser Zuspitzung der *Entscheidungssituation* war jedoch nicht klar gerichtet. Grundsätzlich konnte sie die Entscheidung zum Beitritt erleichtern, weil sie *eine* gangbare Option offerierte, die nicht mehr verhandlungsfähig war. Sie würde sie jedoch behindern, wenn wichtige Sonderinteressen eines Beitrittskandidaten verletzt waren, die nicht integriert werden konnten.

Die Errichtung des Regimes verursachte darüber hinaus jedoch auch Veränderungen in materieller Hinsicht. Sie beseitigte die Ausgangssituation, in der Personenkontrollen an den Grenzen zwischen nahezu allen EG-Staaten gleichermaßen existiert hatten. Allein durch die Schaffung eines integrierten Reiseraums und die Beseitigung der Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums konstituierte der koordinierte Alleingang eine *Differenz* zwischen Schengen- und Nicht-Schengen-Staaten. Damit entstand ein zuvor nicht dagewesener Entscheidungszwang. Darüber hinaus sahen die Schengen-Regelungen jedoch auch eine intensivierte Kontrolle der Außengrenzen vor und stellten Nicht-Schengen-Staaten im Vergleich zur Ausgangssituation absolut schlechter. Während die Grenzkontrollen zwischen Aachen und Maastricht abgeschafft wurden, mußten Reisende zwischen Flensburg und Aarhus sich nicht nur weiterhin Kontrollen unterziehen, sie wurden an der Außengrenze des Schengen-Raums nun sogar intensiver kontrolliert als zuvor.¹²

Der integrierte Reiseraum kann damit als »Clubgut« (Snidal 1979) betrachtet werden, von dessen Nutzen Außenstehende – anders als bei einem öffentlichen Gut – ausgeschlossen werden können. Deshalb rief die Errichtung des Schengen-Regimes im Vergleich zur Ausgangssituation keinen Anreiz für Außenstehende hervor, dem Regime fernzubleiben oder die Position eines Trittbrettfahrers einzunehmen, wie dies für öffentliche Güter typisch ist (Martin 1993: 97-99). Dagegen produzierte das Regime einen deutlichen Anreiz zum Beitritt für alle EU-Mitgliedstaaten, die ihr Verhalten nicht vollständig unabhängig von der Regimeentwicklung festlegten, indem sie sich etwa mit dominanter Strategie gegen die Abschaffung der Personenkontrollen entschieden oder ihr Verhalten von einem Staat abhängig machten, der dies tat. Seiner materiellen Anreizstruktur entsprechend war das Schengen-Regime deutlich auf Expansion ausgerichtet. Wenn es *systematische* Wirkungen entfaltete, dann in diese Richtung.

Die Errichtung des Schengen-Regimes war also für die Handlungs- und Entscheidungssituation der übrigen Mitgliedstaaten der Union nicht irrelevant. *Auf welche Weise* es die Situation eines bestimmten Akteurs veränderte, würde in erster Linie von dessen spezifischen Präferenzen abhängen. Für integrationsfreundlich eingestellte Länder, die den Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen grundsätzlich befürworteten, etwa Italien, Spanien und Portugal, eröffnete das Regime die andernfalls nicht existierende Option, eine Politik umzusetzen, die ihren Interessen im wesentlichen entsprach. Für Staaten, die die Veränderung der Ausgangssituation

12 So sah das erwähnte deutsch-dänische Grenzabkommen von 1986 dem ersten Schengener Abkommen entsprechend im Regelfall eine bloße Sichtkontrolle bei langsamer Fahrt vor. Die Durchführungskonvention verlangt dagegen an den Außengrenzen des Schengen-Raums mindestens die Feststellung der Identität (Ausweisprüfung) jedes Reisenden (Art. 6(2)) und unterläuft damit die bilaterale Vereinbarung.

zwar nicht befürworteten, sich aber auch nicht von der allgemeinen Entwicklung des Integrationsprozesses abkoppeln und eine Randstellung außerhalb eines integrierten Reiseraums vermeiden wollten, beispielsweise Griechenland und Dänemark, möglicherweise auch Schweden und Finnland, veränderte sich mit der Situation automatisch auch die bevorzugte Handlungsoption. Länder dieser Kategorie mußten ihre Präferenzordnung gar nicht ändern, um in einer durch den Aufbau des Regimes veränderten Situation auch andere Verhaltensweisen zu bevorzugen, denn sie verfolgen keine dominante Strategie, sondern koppeln ihre eigenen Handlungen unmittelbar an das Verhalten anderer. Selbst Länder, die fest entschlossen waren, Kontrollen an ihren Grenzen unabhängig vom Verhalten anderer Staaten beizubehalten, besonders Großbritannien, konnten sich der Regimewirkung nicht ganz entziehen. Durch den Aufbau des Regimes verloren sie nämlich ihren (blockierenden) Einfluß auf das tatsächliche Handeln der anderen Akteure. Bedingt durch den Verlust ihrer zuvor ausgeprägten Machtstellung in dem Problemfeld konnten sie die weitere Entwicklung der Situation kaum noch beeinflussen. Solche Länder mußten durch die politische Isolation, die sich mit dem wachsenden Teilnehmerkreis des Schengen-Regimes zu entwickeln drohte, zudem mit erhöhten Kosten ihres Handelns rechnen.

Ohne nach den in den innerstaatlichen politischen Bedingungen liegenden Gründen für die voneinander abweichenden Präferenzen der EU-Staaten zu suchen, können hier keine Aussagen darüber gemacht werden, *warum* ein bestimmter Akteur sich tatsächlich in der beobachteten Weise verhalten hat. Es kann deshalb nicht festgestellt werden, ob der Beitritt eines EU-Staates zum Schengen-Regime *ausschließlich* auf die Errichtung des Regimes zurückgeht, oder ob auch andere wichtige Erklärungsfaktoren heranzuziehen sind. In diesem Abschnitt wurde jedoch die These aufgestellt, daß die inzwischen von den meisten EU-Staaten gewählte Option der Abschaffung der Grenzkontrollen ohne das Schengen-Regime gar nicht zur Verfügung gestanden hätte, daß das Regime seiner Anreizstruktur nach *eindeutig* auf die Förderung der Beitrittsoption, nicht die Option des Fernbleibens, gerichtet ist und daß der Aufbau des Regimes einen systematischen Einfluß auf die Handlungs- und Entscheidungssituation *aller* relevanten Akteure ausübt, obwohl diese offensichtlich unterschiedliche Präferenzen haben.

5. *Das Problem der separaten Institutionalisierung und die Eingliederung des Schengen-Regimes in die Europäische Union*

In substantieller Hinsicht können der Aufbau und die Entwicklung des Schengen-Regimes als Erfolg betrachtet werden, der nur durch das dezidierte Fernbleiben eines EU-Landes (Großbritanniens) getrübt ist. Daß ein ursprünglich im Rahmen einer Institution entwickeltes Politikziel sich nur durch den Aufbau einer neuen Institution umsetzen ließ, wäre in den institutionell stark zerklüfteten internationalen Beziehungen wohl kaum auf Überraschung gestoßen. Im Bereich der europäischen Integration ist diese Entwicklung jedoch nicht unproblematisch. Der Integrationsprozeß ist untrennbar mit dem Aufbau einer im internationalen Vergleich einzigartig ausdifferen-

zierten Gesamteinstitution verbunden, die unter ihrem Dach eine Vielzahl paralleler Kooperationsprozesse zusammenfaßt. Deshalb ist es nicht unerheblich, ob ein koordinierter Alleingang den EU-spezifischen Ursprungsprozeß (lediglich) von außen beeinflußt und beschleunigt oder ob er ihn vollständig ersetzt. Der Schengen-Erfolg barg das Risiko, daß das Regime sich auf Dauer als institutionell wenig entwickeltes Gegenmodell zur Union etablierte (Bieber 1995: 182-186). Dies lief den integrationspolitischen Interessen gerade der originären Schengen-Staaten zuwider, die stets zu den Befürwortern einer weiterentwickelten politischen Integration der Gemeinschaft gehörten und das Schengen-Regime nicht als Instrument zur Umgehung des institutionalisierten Integrationsprozesses errichtet hatten. Die separate Institutionalisierung wurde also selbst zum Problem. Damit gewinnt die Frage an Bedeutung, welche Folgen der Aufbau des Schengen-Regimes innerhalb der Union auslöste.

Mitte der 80er Jahre war die Situation in der EG durch zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen waren die Mitglieder der Sperrminorität bestrebt, die im Binnenmarktprogramm vorgesehene Ausdehnung des Handlungsbereichs der Gemeinschaft in den Sektor der Innen- und Justizpolitik hinein zu verhindern und das Projekt der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu blockieren (siehe Abschnitt 3.2). Als Hebel konnten sie ihre im Gemeinschaftsrecht verankerte Veto-Position nutzen. Allerdings erhöhte eine solche Blockadestrategie den Anreiz für die Schengen-Staaten, den von ihnen zunächst nur in Aussicht genommenen koordinierten Alleingang auch umzusetzen. Damit würde nicht nur die Verwirklichung des Ziels der Negativen Integration (Abschaffung der Personenkontrollen), sondern auch die nun in Form der Ausgleichsmaßnahmen vorangetriebene Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit in das Schengen-Regime verlagert werden. An diesem Aspekt waren jedoch auch Mitglieder der Sperrminorität, insbesondere Großbritannien (Bunyan 1991: 20-22), interessiert. Eine reine Blockadepolitik zog also unerwünschte Konsequenzen nach sich, weil sie notwendig mit dem Ausschluß von der Zusammenarbeit im Bereich der Positiven Integration verbunden war. Um diesem Dilemma zu entkommen, wurde Großbritannien im Rahmen seiner Präsidentschaft selbst aktiv und rief 1986 eine außerhalb des Gemeinschaftsrahmens angesiedelte »Ad-hoc-Gruppe Einwanderung« ins Leben (Taschner 1990: 24), in der sich die für Immigrationsfragen zuständigen Minister aller EG-Mitgliedstaaten fortan regelmäßig trafen. Die Gruppe wurde an den seit Mitte der 70er Jahre bestehenden, lose institutionalisierten TREVI-Zusammenhang (Welter 1989: 210-211; Den Boer/Walker 1993: 6-7) angegliedert.

Die Ad-hoc-Gruppe war jedoch selbst blockiert, solange die Schengen-Länder befürworteten, Personenverkehrsfreiheit als Erweiterung der Binnenmarktpolitik innerhalb der Gemeinschaft umzusetzen. Erst nachdem die Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich endgültig gescheitert war (KOM (88) 640: 4), verständigten die Mitgliedstaaten sich Ende 1988 im Europäischen Rat darauf (Bull-EG 12/1988: 9), in einer hochrangig besetzten Arbeitsgruppe ein detailliertes Arbeitsprogramm (das »Palma-Dokument«, abgedruckt in House of Lords 1988) zu erarbeiten. Dieses Papier enthielt Maßnahmen der Positiven Integration, die alle EG-Mitgliedstaaten für sich genommen für wünschenswert erachteten und die gleichzeitig zur Vorbereitung der Abschaffung der Grenzkontrollen geeignet waren. Es konnte deshalb so-

wohl von den Befürwortern als auch von den Gegnern der Abschaffung von Personenkontrollen unterstützt werden. Auf dieser Basis begannen 1989 intergouvernementale Verhandlungen zwischen allen EG-Staaten.

Zu diesem Zeitpunkt hatten die Schengen-Staaten sich für alle Bereiche, deren Regelung von ihnen als Voraussetzung für die Abschaffung der Personenkontrollen betrachtet wurde, bereits auf gemeinsame Ansätze geeinigt, die auch von den Beitrittskandidaten akzeptiert werden mußten. Deshalb bildeten die Schengen-Bestimmungen unweigerlich den »Orientierungspunkt«, von dem aus die Verhandlungen ihren Ausgang nahmen. Orientierungspunkte können immer dann Bedeutung gewinnen, wenn eine Situation mehrere Gleichgewichtspunkte hat und deshalb unterdeterminiert ist (Schelling 1960: 99-118; Garrett/Weingast 1993). Zudem waren die Schengen-Länder nicht bereit, ihr innerhalb des Regimes geschnürtes Gesamtpaket wieder zu öffnen und konnten nun ihrerseits das Vetorecht nutzen. Unter diesen Bedingungen verfügte die Schengen-Gruppe gegenüber den Ländern der Sperrminorität über eine starke Verhandlungsposition und konnte sich mit ihren Lösungsansätzen weitgehend durchsetzen.

Als erstes Ergebnis dieser Verhandlungen unterzeichneten die Zwölf 1990 das »Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags« (Dubliner Konvention, BGBl. 1994 II: 792-797), durch das sie das von den Schengen-Staaten ausgearbeitete Modell zur Teilharmonisierung der Asylbestimmungen nahezu vollständig übernahmen (Ress 1993; Achermann 1995: 79-84). Mit dem im Jahr darauf praktisch unterschriftsreifen »Übereinkommen über die Personenkontrollen bei Überschreitung der Außengrenzen« (Außengrenzenkonvention, vgl. KOM (93) 684), das auch die Ausgabe eines einheitlichen, zum Aufenthalt im gesamten EG-Raum berechtigenden Visums vorsah, folgten die EG-Staaten dem Schengen-Regime in weiteren zwei der fünf Schwerpunktbereiche (O'Keeffe 1994a) und beschlossen lediglich zusätzlich, auch solchen Ausländern, die in einem der Mitgliedstaaten eine langfristige Aufenthaltsberechtigung genießen, im gesamten EG-Raum Reisefreiheit zu gewähren (Lobkowicz 1994: 113).

Obwohl in beiden Fällen ein Konsens über die inhaltlichen Bestimmungen erzielt worden war, blieben die bereits ausgehandelten Konventionen dauerhaft blockiert. Die Niederlande weigerten sich beharrlich, die 1990 unterzeichnete Dubliner Konvention zu ratifizieren, weil sie keiner gerichtlichen Überwachung unterliegt (Neußner 1996: 67), obwohl auch das Schengen-Regime keine gerichtliche Kontrolle vorsieht. Die 1991 fertiggestellte Außengrenzenkonvention konnte aufgrund einer spanisch-britischen Auseinandersetzung über Gibraltar nicht unterzeichnet werden (Lobkowicz 1994: 112), obwohl Spanien bereit war, mit seinem Beitritt zum Schengen-Regime die Grenze nach Gibraltar als Außengrenze des Schengen-Raums anzuerkennen. Einzelne Schengen-Länder nutzten ihre neu gewonnene Vetoposition in dem Problemfeld also, um Sonderinteressen zu pflegen, auf deren Durchsetzung sie innerhalb des Regimes hatten verzichten müssen – und zwar trotz des erheblich verschärften Problemdrucks im Bereich der Inneren Sicherheit, die die politische Wende im Osten und die damit einhergehende Öffnung der Grenzen mit sich brachten.

Daran änderte auch die Überführung der gerade erst in Gang gekommenen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im sogenannten »Dritten Pfeiler« der durch den Maastricht-Vertrag gegründeten Europäischen Union wenig (Nanz 1992; Den Boer 1994). Durch diesen Schritt wurde der Politikbereich zwar institutionell enger an die Gemeinschaft gekoppelt, aber nicht selbst »vergemeinschaftet« oder durch wesentliche Verfahrensänderungen betroffen (Müller-Graf 1994). Die beiden Konventionen blieben nicht nur weiterhin blockiert, es konnten auch nur geringe Fortschritte zum Nachvollzug – oder sogar zur Erweiterung – der Schengen-Bestimmungen erzielt werden.¹³

Die einzige wichtige Ausnahme bildet der Bereich der polizeilichen Kooperation, der sich unter deutsch-britischer Führung rasch entwickelte. Nachdem Deutschland dem Europäischen Rat 1991 den Vorschlag zur Gründung eines europäischen Polizeiamtes (»Europol«) unterbreitet hatte, konnte eine separate, später in den Dritten Pfeiler überführte TREVI-Arbeitsgruppe (Wachholz 1995: 716; Siegele 1992) die Verhandlungen über eine Europol-Konvention (BGBl. 1997 II: 2153-2167) bis 1995 weitgehend abschließen. Die Zeichnung mußte allerdings verschoben werden, bis der Europäische Rat Mitte 1996 Hindernisse ausgeräumt hatte, die aufgrund der britischen Weigerung entstanden waren, die Rechtsprechungskompetenz des Europäischen Gerichtshofs für Europol anzuerkennen (Bull-EG 6/1996: 12). Während die polizeiliche Zusammenarbeit im Schengen-Regime auf die Kooperation nationaler Polizeikräfte – und im Rahmen der Nacheile sogar auf das Eingreifen jenseits des eigenen Hoheitsgebiets – gerichtet ist, folgt sie innerhalb der Union einem anderen Ansatz und wird sich auf eine unabhängige, agenturähnliche Behörde (Busch 1996) stützen.¹⁴

Insgesamt war die intergouvernementale Zusammenarbeit in den vom Schengen-Regime bearbeiteten Sachgebieten also wesentlich darauf hin angelegt, die Schengen-Regelungen im Kreise aller EU-Mitgliedstaaten nachzuvollziehen und gegebenenfalls zu erweitern. Ein Erfolg dieser Politik hätte dazu beigetragen, die Schengen-Regelungen schrittweise durch EU-Regelungen zu ersetzen und die für den Integrationsprozeß problematische separate Institutionalisierung auf Dauer gegenstandslos werden zu lassen. Mitte der 90er Jahre war jedoch deutlich zu er-

13 Die angestrebte Harmonisierung des materiellen Asylrechts kam etwa über die Verabschiedung einer Reihe von Entschließungen mit begrenzter Reichweite nicht hinaus (Nanz 1994; Achermann 1995: 86-87).

14 Anders als in der ursprünglichen deutschen Initiative vorgesehen, wird Europol nicht mit operativen Kompetenzen ausgestattet werden. Statt dessen entsteht einem britischen Vorbild folgend (Busch 1996: 22-23) ein europäisches Polizeiamt, das aktiv an der Auswertung und Aufbereitung von Ermittlungsdaten beteiligt sein (Den Boer 1995: 568-572) und dazu im Gegensatz zum Schengener Informationssystem auch »weiche Daten« verarbeiten wird (Storbeck 1994: 202; 1995). Parallel zum Aushandlungs- und Ratifikationsprozeß der Konvention schreitet der Aufbau von Europol bereits seit mehreren Jahren voran. 1992 begann ein Aufbaustab zu arbeiten (Storbeck 1994: 201). 1993 vereinbarten »die TREVI-Minister« die Einrichtung einer »Europäischen Drogeneinheit« (BGBl. 1995 II: 154), die Anfang 1994 ihre Arbeit aufnahm und deren Mandat inzwischen durch »gemeinsame Maßnahmen« (ABl. L (1995) 62: 1-3 und L (1996) 342: 4) auf andere Kriminalitätsbereiche erweitert wurde.

kennen, daß die Unionspolitik mit Ausnahme der polizeilichen Zusammenarbeit entlang unterschiedlicher Konfliktlinien weitgehend blockiert war. Dagegen war das Schengen-Regime stabil etabliert und entwickelte sich rasch. Deshalb war damit zu rechnen, daß die Politik in dem Problemfeld länger als von den Initiatoren angestrebt in einem zwischenstaatlichen Regime außerhalb der Union gestaltet werden würde. »Von selbst« löste sich das Problem der separaten Institutionalisierung also nicht. Damit gewann die Idee der Integration des Schengen-Regimes in den institutionellen Rahmen der Europäischen Union an Bedeutung.

Inhaltlich bestand um 1995 folgende Situation: Auf der einen Seite war das Schengen-Regime nicht nur erfolgreich aufgebaut worden, sondern es hatte sich für die meisten EU-Mitgliedstaaten auch als attraktiv erwiesen. Dreizehn der fünfzehn EU-Mitgliedstaaten waren dem Regime bereits beigetreten oder hatten Beitrittsverhandlungen aufgenommen (siehe Abschnitt 4.3). Auf der anderen Seite blieb Großbritannien entschlossen, sich der Politik der Abschaffung der Personenkontrollen auch weiterhin zu entziehen. Irland nahm aufgrund seiner geographischen Lage eine Mittelposition ein, indem es seine Haltung, wie seit langem, von der des großen Nachbarn abhängig machte. Damit waren die Lager derjenigen Akteure, die die Schengen-Regelungen akzeptierten und derjenigen, die sie ablehnten, weitgehend festgelegt.

Für die große Schengen-Gruppe war eine pauschale Verlagerung des »Schengen-Besitzstandes« (der Gesamtheit aller Schengen-Regelungen) in den Dritten Pfeiler der Union nicht mit materiellen Veränderungen verbunden, denn diese Länder hatten sich mit dem Beitritt zum Regime bereits zur Einhaltung dieser Regelungen verpflichtet (oder waren als Beitrittskandidaten bereit, dies zu tun). Sofern der bereits erreichte Stand der Kooperation nicht gefährdet wurde, zu dem auch die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums gehörte, verursachte die (Wieder-)Herstellung eines einheitlichen institutionellen Rahmens für den Prozeß der europäischen Integration für die Schengen-Länder deshalb kaum Kosten. Die institutionelle Verlagerung konnte jedoch dazu beitragen, ein weiteres Problem zu lösen. Das Schengen-Regime war in einigen Ländern einer scharfen Kritik seines im Vergleich zur Union deutlich hervortretenden »demokratischen Defizits« ausgesetzt. Die Entscheidungsprozesse des Regimes waren gegenüber der Öffentlichkeit stark abgeschottet (Weichert 1990: 256-257). Noch nicht einmal die Veröffentlichung der *Entscheidungen* des Exekutivausschusses war sichergestellt, obwohl sie aufgrund der bürgerrechtlich sensiblen Materie durchaus von erheblicher Bedeutung für die Belange einzelner Betroffener sein konnten (Curtin/Meijers 1995: 403-410). Insbesondere in den Niederlanden bestand Besorgnis über die strikt zwischenstaatliche Organisation des Schengen-Regimes. Das dortige Parlament hatte sich deshalb weitreichende Befugnisse zur Mitsprache zunächst über die Verhandlungen und anschließend über die Entscheidungen des Exekutivausschusses gesichert (Schütz 1995: 528-530; Iersel 1993). Darüber hinaus unterlag die Auslegung der Schengen-Bestimmungen durch den Exekutivausschuß keiner gerichtlichen Kontrolle. Die Weigerung der Niederlande, die Dubliner Konvention zu ratifizieren, machte deutlich, daß die rein zwischenstaatliche Kooperation im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen zur Blockade führen konnte. Die Auseinandersetzung um

die Europol-Konvention zeigte zudem, daß keiner der gegenwärtigen oder zukünftigen Schengen-Staaten die Kontrolle wichtiger Instrumente der Innen- und Justizpolitik durch den Europäischen Gerichtshof ablehnte. Diesen Schwierigkeiten ließ sich innerhalb der EU leichter begegnen als im Rahmen eines klassischen internationalen Regimes. Insgesamt stand dem integrationspolitischen Interesse des traditionell integrationsfreundlichen Kerns der Schengen-Länder an der Überführung des Regimes in die Union (nicht notwendig auch in die Gemeinschaft) also innerhalb der Schengen-Gruppe kein ersichtliches Hindernis entgegen. Für diese Länder gab es deshalb keinen Grund, darauf zu bestehen, die Kooperation in der institutionellen Form des separaten Regimes weiterzuführen.

Auf der anderen Seite stand Großbritannien, das (gefolgt von Irland) dem Schengen-Regime weiterhin fernzubleiben gedachte. Die Handlungssituation dieses Landes hatte sich durch den koordinierten Alleingang der Schengen-Staaten in mehrfacher Hinsicht verändert. Es hatte die Negative Integration der anderen Mitgliedstaaten aufgrund des Erfolges des Schengen-Regimes inzwischen ohne eigene Einwirkungsmöglichkeiten hinnehmen müssen. Infolge der weitgehenden Verlagerung der Maßnahmen der Positiven Integration auf das Regime war Großbritannien selbst an einer tragfähigen Kooperation mit den Schengen-Staaten interessiert und hatte bereits vergeblich versucht, an dem nur Mitgliedern offenstehenden Schengen-Informationssystem teilzunehmen (Bunyan 1991: 21-22). Wenn Großbritannien durch diesen Schritt nicht gezwungen wurde, die Personenkontrollen an den eigenen Binnengrenzen abzuschaffen, würde sich seine Position innerhalb des Problemfeldes durch die Eingliederung des Schengen-Regimes in die Union also eher verbessern. Sofern die Schengen-Staaten bereit waren, die Sonderrolle Großbritanniens zu respektieren, standen der Eingliederung also auch von dieser Seite keine grundsätzlichen Hindernisse entgegen.

Auf Grundlage der so skizzierten Interessenkonstellation vereinbarten die Mitgliedstaaten im Rahmen des jüngst abgeschlossenen Amsterdamer Vertrages (ABl. C (1997) 340), das Schengen-Regime in die Union zu überführen (Wessels 1997). Mit dem Inkrafttreten des Vertrages wird das Regime deshalb aufhören, als eigenständiger institutionell-organisatorischer Rahmen zu existieren. Der gesamte Schengen-Besitzstand, einschließlich der vom Exekutivausschuß getroffenen Entscheidungen, wird zunächst pauschal in den Dritten Pfeiler eingegliedert werden und bleibt für die Schengen-Staaten völkerrechtlich verbindlich. Der Rat übernimmt die Geschäfte des Schengen-Exekutivausschusses. Großbritannien und Irland werden an diese Bestimmungen nicht gebunden sein (*opting out*), sofern sie nicht im Einzelfall ihre Zustimmung erklären (*selectives opting in*).

Mit der Eingliederung des Regimes in den institutionellen Rahmen der Union geht eine Reihe von Veränderungen der Politikgestaltung innerhalb der EU einher (Müller-Graf 1997; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22-23), denen hier nicht im einzelnen nachgegangen werden kann. Zum einen werden die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik sowie die Überwachung der Außengrenzen in den »Ersten Pfeiler« (die Europäische Gemeinschaft) überführt. Der Rat wird nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im einzelnen festlegen, welche der Schengen-Bestimmungen in die Gemeinschaftskompetenz fallen sollen. Eine Sonderregelung gilt für

Dänemark, das aufgrund eines Protokolls gegenüber den anderen Schengen-Staaten auch für diese Sachbereiche zunächst nur völkerrechtlich gebunden bleibt und ein *opting-out*-Recht für zukünftige Gemeinschaftsmaßnahmen genießt. Dadurch entsteht ein kompliziertes Geflecht von Sonderregelungen, in das auch Island und Norwegen einbezogen werden müssen, die dem Schengen-Regime assoziiert werden sollen. Zum anderen werden die Verfahren innerhalb des Dritten Pfeilers modifiziert. Sowohl die Informations- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments als auch die gerichtliche Überwachung der Innen- und Rechtspolitik durch den Europäischen Gerichtshof werden durch den Amsterdamer Vertrag erheblich gestärkt.

Mit der Umsetzung des Amsterdamer Vertrages wird eine Entwicklung zu ihrem vorläufigen Abschluß kommen, die mit der Etablierung des Politikziels der *Paßunion* innerhalb der Gemeinschaft begonnen und sich im Rahmen des Schengen-Prozesses außerhalb dieser Institution fortgesetzt hatte. Das EU-Regelwerk wird durch die komplette Übernahme des in sich stabilen, voll ausgebauten und gut funktionierenden Schengen-Regimes um ein umfangreiches Paket von Regelungen erweitert, deren Verabschiedung innerhalb des institutionellen Rahmens der EU sich trotz intensiver Bemühungen als nicht erreichbar erwiesen hatte. Fortan werden sowohl die Negative als auch die Positive Integration des Problemfeldes allein im institutionellen Rahmen von Union und Gemeinschaft bearbeitet werden. Der Union zukünftig beitretende Staaten, die stets den gesamten Unionsbesitzstand akzeptieren müssen, werden die Bindung an die Schengen-Regelungen von nun an nicht mehr vermeiden können. Die Gefahr der dauerhaften Parallelentwicklung in getrennt institutionalisierten Kooperationszusammenhängen ist damit gebannt.

6. Die Politik des koordinierten Alleingangs

Die empirische Analyse der Entwicklung des Problemfeldes zeigt, daß die Umsetzung des einst in der Gemeinschaft entwickelten Integrationsziels nicht auf die Steuerungsfähigkeit der Europäischen Union und der darin eingebetteten Gemeinschaft zurückzuführen ist. Der integrationspolitische Erfolg läßt sich vielmehr nur durch die Auswirkungen erklären, die die Errichtung eines herkömmlichen internationalen Regimes hervorgerufen hat. Damit stellt sich die Frage, welcher Wirkmechanismus dieser Entwicklung zugrunde liegt und unter welchen Voraussetzungen er auf andere Teilgebiete des Integrationsprozesses übertragbar ist.

6.1. Der Mechanismus des koordinierten Alleingangs

Das zentrale Charakteristikum eines koordinierten Alleingangs nach dem Muster des Schengen-Regimes liegt nicht darin, daß einzelne Akteure aus einem etablierten Verhandlungssystem ausscheren und miteinander kooperieren, sondern in dem Steuerungsbemühen, das mit diesem Vorgehen verknüpft ist. Den Schengen-Ländern war es nie darum gegangen, sich von der Gestaltung der Politik der Personen-

verkehrsfreiheit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft abzukoppeln. Die deutsch-französische Initiative von 1984, aus der das Regime hervorgegangen war, hatte zunächst ganz im Zeichen des auch von diesen Ländern vorangetriebenen Binnenmarktprojektes gestanden. Die Schengen-Staaten hatten das Regime durch die Öffnung für andere EG-Staaten nicht als exklusiven Club angelegt und durch die Begrenzung der Mitgliedschaft auf diesen Staatenkreis die Kompatibilität mit einer parallelen EG- (später EU-)Politik sichergestellt. Sie hatten die später in den Dritten Pfeiler der EU überführte intergouvernementale Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit als Vorbereitung für diese Politik betrachtet. Schließlich hatten insbesondere die Schengen-Gründungsstaaten die Überführung des Regimes in die EU vorangetrieben. Mit dem Aufbau des Schengen-Regimes hatten diese Staaten insofern durchgehend das Ziel verfolgt, den im Rahmen der EG blockierten Verhandlungsprozeß zu deblockieren und zu beschleunigen. Mit ihrem koordinierten Alleingang, der die Wechselwirkung zwischen zwei Interaktionsebenen nutzte, schufen sie sich das dazu notwendige Steuerungsinstrument.

Staaten sind sowohl in den internationalen Beziehungen als auch im Prozeß der europäischen Integration in vielfältiger Form in Verhandlungen eingebunden. Spezifische internationale Institutionen, die zum Zweck der gezielten Steuerung errichtet werden und Verhaltensänderungen herbeiführen sollen, gehen *immer* aus zwischenstaatlichen Verhandlungen hervor (Gehring 1995: 205f). Jedesmal, wenn eine Gruppe von Akteuren in Verhandlungen eintritt, eröffnet sie eine neue, von der Ebene nicht-organisierter Handlungen abgelöste Interaktionssphäre, in der ausschließlich kommuniziert, also nicht *ge-*, sondern nur *verhandelt* wird. Auch auf der Verhandlungsebene werden Akteure ein für sie möglichst günstiges Ergebnis zu erzielen suchen. Deshalb darf »Kommunikation« nicht mit Konfliktfreiheit gleichgesetzt werden, sondern schließt auch »bargaining«, d.h. hartes »Verhandlungspoker« ein (Gehring 1996: 212-217).

Koordination durch Verhandlungen setzt zunächst voraus, daß die beteiligten Akteure *Übereinstimmung* über die für ein Kooperationsprojekt notwendigen Verpflichtungen erzielen. Dazu müssen sie in der Lage sein, ihre Interessen so zu vermitteln, daß für jeden von ihnen ein Kooperationsgewinn entsteht. Zwar kann die zugrunde liegende Situationsstruktur, die die Kooperationschancen bestimmt (Keohane 1984: 49-75; Zürn 1992: 151-165), in gewissen Grenzen beeinflusst werden (Scharpf 1992; Sebenius 1983), aber ein Verhandlungsergebnis ist stets daran gekoppelt, daß die Struktur der Situation Kooperation überhaupt zuläßt. Oft *können* Verhandlungen gar nicht erfolgreich abgeschlossen werden, weil dies mit unerfüllbar hohen Anforderungen an die Konsensbereitschaft der beteiligten Akteure verbunden wäre. Die Ablösung eines Verhandlungsprozesses von anderen Interaktionen führt jedoch dazu, daß Verhandlungskommunikation erst dann Folgen nach sich zieht, die außerhalb des Verhandlungsraums spürbar sind, wenn ein Verhandlungsergebnis erzielt worden ist. Verhandlungen bleiben also notwendig folgenlos, wenn kein Ergebnis erreichbar ist. Die Steuerungsleistung von Verhandlungssystemen ist damit inhärent begrenzt.

Über lange Zeit ist in der kooperationstheoretischen Diskussion jedoch wenig beachtet worden, daß ein Verhandlungssystem die in seinem Rahmen thematisierten Sachbereiche nicht monopolisiert. Der Eintritt in internationale Verhandlungen be-

raubt die beteiligten Akteure nicht der Möglichkeit, weiterhin auch außerhalb dieses Rahmens zu handeln (Genschel/Plümper 1996). Dazu muß ein Staat sich nicht mit anderen internationalen Akteuren abstimmen. Einseitige Handlungen unterscheiden sich von internationalen Verhandlungen insofern dadurch, daß sie keine internationale Koordination voraussetzen. Anders als eine Intervention in einem Verhandlungsprozeß vermögen sie darüber hinaus für andere Akteure unmittelbar spürbare Folgen auszulösen, aus denen sich für diese die Notwendigkeit zur Anpassung ihres eigenen Handelns ergeben kann.

Wenn Entscheidungssituationen durch einseitig bestimmbare Handlungen verändert werden können (Elster 1989: 74-82), dann ist es nicht ausgeschlossen, daß ein Akteur die Präferenzen anderer Beteiligter gezielt beeinflusst, um die Struktur der Verhandlungssituation zu modifizieren. Diese Art der zielgerichteten Verknüpfung von Handlungs- und Verhandlungssphäre ist weiter verbreitet als vielfach angenommen. Gewerkschaften, die zum Streik mobilisieren, greifen darauf ebenso zurück wie Staaten, die die Kompromißbereitschaft ihrer Gegenüber durch Sanktionen, Handelsbeschränkungen oder »Kanonenbootdiplomatie« zu steigern suchen (Schoppa 1993; Martin 1992). Auch Rechtsetzungsprozesse in der EU lassen sich durch einseitige nationale Maßnahmen anstoßen (Gehring 1997a: 346-348) – und bieten dem betreffenden Akteur dann den Vorteil des »first mover« (Héritier 1996: 151-154). Grundsätzlich kann ein interessierter Akteur einen Verhandlungsprozeß also durch Handlungen, die nicht dem Konsenserfordernis unterliegen, von außen beeinflussen.

Was für einen einzelnen Akteur zutrifft, gilt erst recht für mehrere Gleichgesinnte, die ihre Einzelhandlungen zu koordinieren und die erzielte Wirkung so zu verstärken vermögen. Ein solcher »koordinierter Alleingang« mehrerer Akteure stellt »nach innen« einen üblichen Fall internationaler Kooperation nach dem Muster des Schengen-Regimes dar, der oft auf ein wenigstens rudimentäres »minilaterales« Regime (Genschel/Plümper 1997) gestützt sein wird. Diese Institution selbst wird jedoch kaum unmittelbare Wirkungen auf solche Akteure entfalten können, die sich ihren Verpflichtungen nicht unterworfen haben. Wenn sie jedoch Verhaltensänderungen verursacht, die sich auf die Handlungssituation außenstehender Akteure auswirken, wird ein koordinierter Alleingang für diese Akteure unmittelbar relevant. In der Außenwirkung kommt es deshalb darauf an, wie die einseitigen Handlungen der beteiligten Akteure in ihrer Gesamtheit die Handlungssituation anderer Akteure verändern.

Aus einer Reihe kooperationstheoretisch informierter Arbeiten ist bekannt, daß koordinierte Alleingänge interessierter Staaten zunächst blockierte Situationen aufbrechen und dadurch erweiterte Kooperationsmöglichkeiten schaffen können. Erfolgreiche Alleingänge können sowohl dazu führen, daß ein minilaterales Regime sich zum Kern eines alternativen Kooperationsprozesses entwickelt, der expandiert und den ursprünglichen Verhandlungsprozeß schließlich ganz ersetzt (Genschel/Plümper 1996), als auch dazu, daß der beeinflusste Verhandlungsprozeß eine Wendung nimmt, die ohne den Alleingang nicht zu erwarten gewesen wäre (Meinke 1997; Gehring 1997b). Die Umsetzung des in der Gemeinschaft entstandenen Politikziels der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen verknüpft beide Aspekte miteinander. Erst übernahm das Schengen-Regime die Koordinierungsfunktion von der Gemein-

schaft, und dann schuf es die Voraussetzungen für seine Überführung in die Union. In beiden Fällen beruht der Wirkmechanismus koordinierter Alleingänge darauf, daß eine Gruppe interessierter Akteure in einem kleinen Kreis Kooperation einführt, die im größeren Rahmen (noch) nicht erreichbar ist, *und* daß diese Kooperation nicht – oder nicht nur – errichtet wird, um Kooperationsgewinne zu erzielen, sondern (auch) um weitere Akteure für die Teilnahme zu gewinnen.

6.2. Die Voraussetzungen für koordinierte Alleingänge

Der Wirkmechanismus koordinierter Alleingänge ist generell an zwei Voraussetzungen gebunden, die gleichzeitig erfüllt sein müssen. Damit ein Steuerungssignal entstehen kann, müssen die an einem koordinierten Alleingang interessierten Akteure zunächst einmal überhaupt in der Lage sein zu kooperieren. Um einen Prozeß der schrittweisen Expansion auszulösen, muß der Alleingang die Handlungssituation der Adressatenländer zudem so beeinflussen, daß daraus ein Anreiz zum Beitritt entsteht. Geht es um die Beeinflussung des Prozesses der europäischen Integration, so müssen zusätzlich einige Besonderheiten beachtet werden, die sich aus dem spezifischen institutionellen Gefüge der Europäischen Union ergeben. Daraus wird deutlich, daß nicht alle Situationen sich für die Beeinflussung durch koordinierte Alleingänge gleichermaßen gut eignen (Genschel/Plümper 1997).

Die *Handlungsfähigkeit* der an einem koordinierten Alleingang interessierten Akteure unterliegt den allgemein für Kooperation unter rationalen Nutzenmaximierern geltenden Bedingungen. Auch in der neu definierten Verhandlungssituation wird Kooperation nur entstehen können, wenn sie für jeden Beteiligten Vorteile erwarten läßt. Genschel/Plümper (1997: 637-639) leiten die Handlungsfähigkeit im Anschluß an die rationalistische Kooperationstheorie (Kahler 1993; Axelrod/Keohane 1985: 234-235) von der *Anzahl* der beteiligten Akteure ab. Grundsätzlich wird die Interessenabstimmung um so leichter fallen, je weniger Akteure beteiligt sind, deren Partikularinteressen miteinander vereinbart werden müssen. Die Aussicht, durch Handlungskoordination Kooperationsgewinne zu erzielen, wird jedoch mit der Anzahl der Kooperationspartner wachsen. Aufgrund dieser beiden Zusammenhänge wird die für einen koordinierten Alleingang notwendige Handlungsfähigkeit um so größer sein, je weniger Akteure der kleinsten Gruppe angehören müssen, die selbst kooperationsfähig ist (sogenannte *k*-Gruppe). So betrachtet, handelt es sich in dem hier untersuchten Fall um eine sehr einfache Situation, in der sich bereits zwei Akteure (Deutschland und Frankreich) zum koordinierten Alleingang in der Lage sahen.

Der Fall macht jedoch auch deutlich, daß die Ableitung der Handlungsfähigkeit von der *Mindestzahl* der dazu notwendigen Akteure auf einem sehr hohen, für die Ermittlung der Chancen eines koordinierten Alleingangs im Einzelfall wohl zu hohen Abstraktionsniveau liegt. Der von Genschel und Plümper (1997) zugrunde gelegte Zusammenhang gilt zweifellos für die Bereitstellung öffentlicher Güter, die stets durch die Gefahr des Trittbrettfahrens belastet ist (Martin 1993: 97-99). Im vorliegenden Fall wurde die Situationsstruktur jedoch durch das Einstimmigkeitserfordernis

geprägt und wies eine Rambo-Struktur auf, die sich dadurch auszeichnet, daß mindestens ein Akteur gar nicht an Kooperation interessiert ist. In solchen Fällen ist nicht die absolute Zahl der zum Alleingang notwendigen Akteure ausschlaggebend, sondern die Möglichkeit, Kooperation durch den Ausschluß *bestimmter* Akteure, nämlich der dezidierten Gegner der angestrebten Politik, zu ermöglichen. In Koordinationsspielen mit starken Verteilungskonflikten, die eine »Battle-of-the-Sexes«-Struktur aufweisen, wird es dagegen darum gehen, ob die Befürworter *einer* Verteilungslösung unter Ausschluß der anderen Beteiligten allein kooperationsfähig sind (Genschel/Plümper 1996). Die Handlungsfähigkeit einer Gruppe von Akteuren wird also nicht nur von der Mindestzahl der notwendigen Kooperationspartner abhängen, sondern auch von der zugrunde liegenden Situationsstruktur und den davon ausgehenden Anforderungen an die *Zusammensetzung* einer kooperationsfähigen Gruppe.

Die zweite Voraussetzung betrifft die Bedingungen, unter denen ein koordinierter Alleingang einen Anreiz zum Beitritt zunächst nicht-beteiligter Akteure hervorruft. Eine Garantie für den Steuerungserfolg wird es schon deshalb nicht geben können, weil ein Steuerungssignal die komplexen Entscheidungsprozesse eines Adressatenlandes durchlaufen muß, bevor es (vielleicht) in Verhaltensentscheidungen umgesetzt wird (Willke 1996: 1-38). Ein koordinierter Alleingang ruft jedoch bereits dann eine Anreizwirkung zum Beitritt hervor, wenn er die Handlungssituation eines Akteurs so verändert, daß Kooperation für diesen vorteilhafter wird als in der Ausgangssituation. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn die Kooperationsgewinne mit dem Beitritt jedes zusätzlichen Kooperationspartners überproportional wachsen (Genschel/Plümper 1997) oder wenn durch einen koordinierten Alleingang ein auch für außenstehende Akteure attraktives Clubgut erzeugt wird. Dagegen werden sich Situationen für die Beeinflussung durch koordinierte Alleingänge kaum eignen, in denen es um die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes geht, von dessen Nutzung nicht-kooperierende Akteure nicht ausgeschlossen werden können. In diesem Fall wird das Trittbrettfahren nämlich um so attraktiver, je mehr Akteure bereits kooperieren. Von der Schaffung eines europäischen Reiseraums und den damit zusammenhängenden Maßnahmen der Positiven Integration werden die beteiligten Akteure kaum einen mit jedem zusätzlichen Teilnehmer überproportional steigenden Nutzen erwartet haben. Aber es entstand ein Clubgut, zu dem nur solche Akteure Zugang erhielten, die dem Regime beitraten.

Diese für die internationalen Beziehungen angestellten Überlegungen treffen auch auf koordinierte Alleingänge im Bereich der Europäischen Integration zu, die in den vergangenen Jahren in der Form von Konzepten der abgestuften (Scharrer 1984; Grabitz/Illiopoulos 1984) oder differenzierten Integration (Janning 1994) oder der Flexibilisierung (Giering 1997) verstärkt diskutiert werden (Wessels 1993: 312-315). Die institutionellen Besonderheiten der Europäischen Union setzen jedoch zusätzliche Rahmenbedingungen, die beachtet werden müssen. Zum einen unterliegt die Handlungsfähigkeit der Mitgliedsländer über die in den internationalen Beziehungen geltenden Einschränkungen hinaus auch institutionellen Restriktionen, die auf Kompetenzübertragungen zurückzuführen sind. Koordinierte Alleingänge von EU-Mitgliedstaaten sind in allen Bereichen ausgeschlossen, in denen sie nicht mehr über eigene Regelungskompetenzen verfügen. Dies betrifft nicht nur die wenigen Gebiete,

auf denen die EU exklusive Kompetenz genießt (etwa Außenwirtschaft), sondern auch viele Teilgebiete, auf denen sie im Rahmen konkurrierender Kompetenzen bereits eigene Regelungen erlassen hat. Koordinierte Alleingänge werden deshalb im wesentlichen auf neue Politikfelder beschränkt sein, in denen die Mitgliedstaaten noch über eigene Handlungsmöglichkeiten verfügen (Huber 1996). Diese Felder können jedoch durchaus im Rahmen etablierter Gemeinschaftspolitiken (z.B. Umwelt-, Verkehrs-, Energiepolitik) liegen. Koordinierte Alleingänge sind damit auch im Prozeß der europäischen Integration für die Zukunft keineswegs ausgeschlossen.

Zum anderen ist das Fortschreiten des Prozesses der europäischen Integration nicht nur auf die Ausweitung und Vertiefung von Kooperationsprojekten zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Entwicklung einer *einheitlichen* europäischen Institution, der Union. Im Unterschied zu den internationalen Beziehungen jenseits des Integrationsprozesses ist es deshalb nicht gleichgültig, ob ein Kooperationsprojekt innerhalb oder außerhalb des Unionsrahmens angesiedelt ist. Das Risiko der dauerhaften Verselbständigung von Sonderinstitutionen außerhalb der Union nach dem Muster des Schengen-Regimes ruft also Kosten hervor, die in dieser Weise in den internationalen Beziehungen nicht entstehen. Dieses Risiko kann jedoch begrenzt werden. Zunächst zeigt der hier untersuchte Fall, daß ein erfolgreich etablierter und expandierender koordinierter Alleingang den Nutzen der Blockade für die weiterhin abseits stehenden Mitgliedstaaten automatisch reduziert. Die Eingliederung wird erleichtert, wenn koordinierte Alleingänge – etwa hinsichtlich der Auswahl der Teilnehmerländer – von Anfang an so angelegt werden, daß sie sich in den institutionellen Rahmen der EU einfügen lassen. Das Risiko der separaten Institutionalisierung wird vollständig vermieden, wenn ein Alleingang interessierter Mitgliedstaaten nach dem Muster der Währungsunion innerhalb des institutionellen Rahmens der EU angesiedelt wird. Die durch den Amsterdamer Vertrag eingeführten Flexibilisierungsregeln schaffen dafür die Voraussetzung. Sie sind jedoch an so hohe Entscheidungsanforderungen gebunden (Mehrheit der Mitgliedstaaten, qualifizierte Mehrheit im Rat und bedingtes Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates), daß sie die Option koordinierter Alleingänge außerhalb des EU-Rahmens nicht völlig ersetzen können (Janning 1997).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Mechanismus des koordinierten Alleingangs auf der den Akteuren stets zur Verfügung stehenden Möglichkeit beruht, gleichzeitig auf verschiedenen Interaktionsebenen zu handeln. Er ist jedoch an Voraussetzungen geknüpft. Für das Gelingen eines koordinierten Alleingangs ist es notwendig, daß die interessierten Akteure gemeinsam handlungsfähig sind und daß ihr Handeln anderen Akteuren einen Anreiz zum Beitritt bietet. Dann läßt die dynamisierende Wirkung, die dieser Mechanismus auszulösen vermag, sich auch für den Prozeß der europäischen Integration nutzen.

7. Fazit

Die weitgehend erfolgreiche Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Union zeigt exemplarisch, daß die aktive Gestaltung von Politik in Ver-

handlungssystemen sogar im hochinstitutionalisierten Rahmen der Europäischen Union nicht auf das Kommunikationshandeln am Verhandlungstisch beschränkt sein muß. Angesichts der fast vollständigen Blockade dieser Politik bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein wäre die Umsetzung des in der Gemeinschaft entwickelten Politikziels ohne den koordinierten Alleingang einiger Mitgliedstaaten außerhalb der Union kaum so rasch vorangekommen. Durch den Aufbau des Schengen-Regimes gelang es diesen Staaten, die Blockade des im Rahmen der Gemeinschaft fortlaufenden Verhandlungsprozesses zu umgehen, die durch das institutionalisierte Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates ausgelöst worden war, und die Handlungssituation der übrigen Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Deshalb wurde das Geschehen auf der Handlungsebene nun nicht mehr durch die Blockadestrategie der innerhalb der EG bestehenden Sperrminorität, sondern durch die Kooperationsstrategie der Schengen-Gruppe bestimmt.

Grundsätzlich müssen also weder internationale Kooperationsprozesse noch der Prozeß der europäischen Integration ins Stocken geraten, wenn die Koordination durch Verhandlungssysteme in einem Politikfeld an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gelangt. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Ressourcen können die Mitgliedstaaten immer auch einseitig oder in kleinen Gruppen koordiniert handeln und auf diese Weise versuchen, das in Verhandlungssystemen stets hohe Konsenserfordernis zu unterlaufen. Der Erfolg dieser Strategie hängt davon ab, daß interessierte Akteure ausreichend handlungsfähig sind und durch Alleingänge dynamische Prozesse auszulösen vermögen. Diese Voraussetzungen sind nicht in allen Problemfeldern gleichermaßen gegeben. *Wenn* sie jedoch erfüllt sind, werden Alleingänge eines oder mehrerer Vorreiter kooperationsfördernde Wirkungen auf die Handlungs- und Entscheidungssituation der übrigen Akteure entfalten. Unter diesen Bedingungen bildet differenzierte Integration nicht in erster Linie eine Gefahr für den Integrationsprozeß, sondern stellt eine Chance zur Überwindung der in Verhandlungssystemen – und damit auch in der Union – immer wieder auftretenden Entscheidungsblockaden dar.

Literatur

- Achermann, Alberto 1995: Schengen und Asyl: Das Schengener Übereinkommen als Ausgangspunkt der Harmonisierung europäischer Asylpolitik, in: Achermann/Bieber/Epiney/Wehner 1995, 79-128.
- Achermann, Alberto/Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/Wehner, Ruth 1995: Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa, Bern.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985: Achieving Cooperation under Anarchy, in: *World Politics* 38: 1, 226-254.
- Bieber, Roland 1995: Schlußbetrachtung: Schengen als Modell zukünftiger Integration?, in: Achermann/Bieber/Epiney/Wehner 1995, 179-186.
- Blessmann, Carl-Heinz 1994: Praktische Fragen der Grenzkontrolle, in: Pauly 1994, 55-68.
- Bolten, José J. 1992: From Schengen to Dublin: The New Frontiers of Refugee Law, in: Meijers, Herman/Bolten, J.J./Cruz, A./Steenbergen, J.D.M./Hoogenboom, T./Swart, A.H.J./Verhey, L.F.M./Boeles, P.: Schengen. Internationalization of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police, Leiden, 8-36.
- Bunyan, Tony 1991: »The United Kingdom« und das Schengener Abkommen, in: *Bürgerrechte und Polizei* 2, 20-24.
- Busch, Heiner 1990: Europa – Ein Mekka der Kriminalität? EG-Grenzöffnung und internationale Polizeikooperation, in: *Kritische Justiz* 23: 1, 1-13.
- Busch, Heiner 1991: Schengener Abkommen. Ausdehnung, Umsetzung und Folgen, in: *Bürgerrechte und Polizei* 2, 9-13.
- Busch, Heiner 1996: EUROPOL. Eigenständiger Organismus mit Zukunft, in: *Bürgerrechte und Polizei* 2, 21-29.
- Curtin, Deirdre/Meijers, Herman 1995: The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?, in: *Common Market Law Review* 32: 2, 391-442.
- Den Boer, Monica 1994: Europe and the Art of International Police Cooperation: Free Fall or Measured Scenario?, in: O'Keefe, David/Twomey, Patrick M. (Hrsg.): *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 279-291.
- Den Boer, Monica 1995: Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse?, in: *Common Market Law Review* 32: 4, 555-578.
- Den Boer, Monica/Walker, Neil 1993: European Policing after 1992, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 1, 3-28.
- Dörr, Oliver 1993: Das Schengener Durchführungsabkommen – ein Fall des Art. 24 GG, in: *Die öffentliche Verwaltung* 46: 16, 696-705.
- Elster, Jon 1989: *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge.
- Epiney, Astrid 1995a: Das zweite Schengener Abkommen: Entstehung, Konzept und Einbettung in die Europäische Union, in: Achermann/Bieber/Epiney/Wehner 1995, 21-50.
- Epiney, Astrid 1995b: Rechte und Pflichten für Drittausländer, in: Achermann/Bieber/Epiney/Wehner 1995, 51-77.
- Garrett, Geoffrey/Weingast, Barry R. 1993: Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market, in: Goldstein, Judith/ Keohane, Robert O. (Hrsg.): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, N.Y., 173-206.
- Gehring, Thomas 1994: *Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance*, Frankfurt a.M.
- Gehring, Thomas 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime, in: *Politische Vierteljahresschrift* 36: 2, 197-219.

- Gehring, Thomas 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 207-238.
- Gehring, Thomas 1997a: Governing in Nested Institutions: Environmental Policy in the European Union and the Case of Packaging Waste, in: Journal of European Public Policy 4: 3, 337-354.
- Gehring, Thomas 1997b: Das internationale Regime über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung, in: Gehring, Thomas/Oberhür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen, 45-62.
- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas 1996: Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist. Kooperation und Kommunikation in der internationalen Bankenregulierung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 225-253.
- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas 1997: Regulatory Competition and International Co-operation, in: Journal of European Public Policy 4: 4, 626-652.
- Giering, Claus 1997: Vertiefung durch Differenzierung. Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: Integration 20: 2, 72-83.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Dies. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca, N.Y., 3-30.
- Grabitz, Eberhard/Iliopoulos, Constantin 1984: Typologie der Differenzierungen und Ausnahmen im Gemeinschaftsrecht, in: Grabitz, Eberhard (Hrsg.): Abgestufte Integration, Kehl/Rhein, 31-46.
- Hellenthal, Markus 1992: Brücken und Barrieren. Grenzkontrolle und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Kriminalistik 46: 4, 247-250.
- Héritier, Adrienne 1996: The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork, in: Journal of European Public Policy 3: 2, 149-167.
- House of Lords 1988: Select Committee on the European Communities. »1992: Border Control of People«, Session 1988-89, 22nd Report, London.
- Huber, Peter M. 1996: Differenzierte Integration und Flexibilität als neues Ordnungsmuster der Europäischen Union?, in: Europarecht 31: 4, 347-361.
- Iersel, Joost van der 1993: Free Movement of Persons – Democratic Control, in: Schermers, Henry G./Flinterman, Cees/Kellermann, Alfred E./Haersolte, Johan C./van de Meent, Gert-Wim (Hrsg.): Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences, Den Haag, 369-378.
- Jachtenfuchs, Markus 1995: Ideen und internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 417-442.
- Janning, Josef 1994: Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa-Archiv 49: 18, 527-536.
- Janning, Josef 1997: Dynamik in der Zwangsjacke. Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, in: Integration 20: 4, 285-291.
- Jesserun d'Olivera, Hans-Ulrich 1994: Expanding External and Shrinking Internal Borders: Europe's Defense Mechanisms in the Areas of Free Movement, Immigration and Asylum, in: O'Keeffe, David/Twomey, Patrick M. (Hrsg.): Legal Issues of the Maastricht Treaty, London, 261-278.
- Kahler, Miles 1993: Multilateralism with Small and Large Numbers, in: Ruggie, John G. (Hrsg.): Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York, 295-326.

- Kapteyn, Paul* 1991: »Civilization under Negotiation«. National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen, in: Archives Européennes de Sociologie 32: 2, 363-380.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton N.J.
- Keohane, Robert O.* 1986: Reciprocity in International Relations, in: International Organization 40: 1, 1-27.
- Krüger, Ralf* 1994: Innere Sicherheit in Europa. Schengen und Maastricht – Stationen der Polizei auf dem Weg nach Europa, in: Kriminalistik 48: 12, 773-779.
- Kühne, Ralf* 1994: Innere Sicherheit in einem Europa offener Grenzen, in: Pauly 1994, 89-99.
- Lahr, Rolf* 1983: Die Legende vom »Luxemburger Kompromiß«, in: Europa-Archiv 38: 8, 223-232.
- Lepsius, M. Rainer* 1990: Interessen und Ideen. Zur Zurechnungsproblematik bei Max Weber, in: Ders: Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen, 31-43.
- Lobkowicz, Wenceslas de* 1994: Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration. From the Single European Act to Maastricht, in: Monar/Morgan 1994, 99-122.
- Martin, Lisa S.* 1992: Coercive Cooperation. Explaining Multilateral Economic Sanctions, Princeton, N.J.
- Martin, Lisa S.* 1993: The Rational State Choice of Multilateralism, in: Ruggie, John G. (Hrsg.): Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York, 91-121.
- Meinke, Britta* 1997: Die internationale Kontrolle des grenzüberschreitenden Handels mit gefährlichen Abfällen (Baseler Konvention von 1989), in: Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian (Hrsg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen, 63-80.
- Monar, Joerg/Morgan, Roger* (Hrsg.) 1994: The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, Brüssel.
- Moravcsik, Andrew* 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in: International Organization 45: 1, 19-56.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* 1997: Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47: 47, 21-29.
- Müller-Graf, Peter-Christian* 1994: The Legal Bases of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty, in: Common Market Law Review 31: 2, 439-510.
- Müller-Graf, Peter-Christian* 1997: Justiz und Inneres nach Amsterdam. Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: Integration 20: 4, 271-284.
- Nanz, Klaus-Peter* 1992: Der »3. Pfeiler der Europäischen Union«: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: Integration 15: 4, 126-140.
- Nanz, Klaus-Peter* 1994: The Harmonization of Asylum and Immigration Legislation within the Third Pillar of the Union Treaty. A Stocktaking, in: Monar/Morgan 1994, 123-133.
- Neußner, Olaf* 1996: Asylpolitik in der Europäischen Union, in: Bürgerrechte und Polizei 2, 64-69.
- O'Keeffe, David* 1991: The Schengen Convention: A Suitable Model for European Integration?, in: Yearbook of European Law 11, 185-219.
- O'Keeffe, David* 1994a: The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation, in: Monar/Morgan 1994, 135-149.
- O'Keeffe, David* 1994b: Non-Accession to the Schengen Convention: The Cases of the United Kingdom and Ireland, in: Pauly 1994, 145-153.

- O'Keefe, David 1995: The Emergence of a European Immigration Policy, in: *European Law Review* 20: 1, 20-36.
- Pauly, Alexis (Hrsg.) 1994: *Schengen en panne*, Maastricht.
- Rehbinder, Eckard/Stewart, Richard 1985: *Environmental Protection Policy (Integration through Law. Europe and the American Federal Experience, Vol. 2, hrsg.: Cappelletti, Mauro/Secombe, Monica/Weiler, Joseph)*, Berlin.
- Ress, Georg 1993: Die Auswirkungen der Abkommen von Schengen und Dublin auf die Asylpolitik der EG, in: Pauly, Alexis (Hrsg.): *Les Accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?*, Maastricht, 79-104.
- Risse-Kappen, Thomas 1994: Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War, in: *International Organization* 48: 2, 185-214.
- Rupperecht, Reinhard 1991: Das Schengener Sicherheitssystem, in: *Die Neue Polizei* 45: 11, 555-561.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John 1989: 1992: Recasting the European Bargain, in: *World Politics* 42: 1, 95-128.
- Scharpf, Fritz W. 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M., 51-96.
- Scharpf, Fritz W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 109-140.
- Scharrer, Hans-Eckart 1984: Abgestufte Integration. Eine Einführung, in: Grabitz, Eberhard (Hrsg.): *Abgestufte Integration*, Kehl/Rhein, 1-30.
- Schäuble, Wolfgang 1990: Europa ohne Grenzen – eine sichere Gemeinschaft, in: *Europa-Archiv* 45: 6, 203-212.
- Schelling, Thomas 1960: *The Strategy of Conflict*, Cambridge Mass.
- Schelter, Kurt 1996: Innenpolitische Zusammenarbeit in Europa zwischen Maastricht und Regierungskonferenz 1996, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 1, 19-26.
- Schoppa, Leonard J. 1993: Two-level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in some Cases but not Others, in: *International Organization* 47: 3, 353-386.
- Schütz, Raimund 1995: Europaweite Freizügigkeit ohne demokratische Kontrolle? Überwachung der Anwendung der Schengen II-Konvention durch die nationalen Parlamente, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 120: 4, 509-548.
- Schutte, Julian J.E. 1991: Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe, in: *Common Market Law Review* 28: 3, 549-570.
- Sebenius, James K. 1983: Negotiation Arithmetics: Adding and Subtracting Issues and Parties, in: *International Organization* 37: 2, 281-316.
- Siegele, Gerhard 1992: Von TREVI bis EUROPOL. Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der öffentlichen Sicherheit, in: Morié, Rolf/Murck, Manfred/Schulte, Rainer (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Rahmenbedingungen, Aufgaben und berufliches Selbstverständnis*, Stuttgart, 132-147.
- Snidal, Duncan 1979: Public Goods, Property Rights, and Political Organizations, in: *International Studies Quarterly* 23: 3, 532-566.
- Steenbergen, J.D.M. 1992: Schengen and the Movement of Persons, in: Meijers, Herman/Bolten, J.J./Cruz, A./Steenbergen, J.D.M./Hoogenboom, T./Swart, A.H.J. Verhey, L.F.M./Boeles, P.: *Schengen. Internationalization of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police*, Leiden, 57-73.
- Stobbe, Erhard 1989: Das Schengener Übereinkommen – Inhalt, Wirksamkeit und Bedeutung, Saarbrücken.
- Storbeck, Jürgen 1994: EUROPOL – Symbol Ihrer Zeit, in: *Kriminalistik* 48: 3, 201-204.

- Storbeck, Jürgen* 1995: Europol: Chance für eine Verbesserung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45: 23, 20-27.
- Sturm, Joachim* 1995: Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), in: *Kriminalistik* 49: 3, 162-168.
- Sturm, Joachim* 1997: Schengen – EUROPOL – INTERPOL. Konkurrenz oder Partnerschaft? Wie ist ein Miteinander zu fördern und ein Gegeneinander zu verhindern?, in: *Kriminalistik* 51: 2, 99-104.
- Swart, A.H.J.* 1992: Police and Security in the Schengen Agreement and Schengen Convention, in: *Meijers, Herman/Bolten, J.J./Cruz, A./Steenbergen, J.D.M./Hoogenboom, T./Swart, A.H.J./Verhey, L.F.M./Boeles, P.: Schengen. Internationalization of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police*, Leiden, 95-109.
- Taschner, Hans Claudius* 1990: Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG, Saarbrücken.
- Wachholz, Rolf-Peter* 1995: EUROPOL aus Sicht der Bundesländer. Besondere Probleme im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit, in: *Kriminalistik* 49: 11, 715-719.
- Weber, Max* 1922: *Gesammelte Schriften zur Religionssoziologie*, Bd. I, 2. Auflage, Tübingen.
- Wehner, Ruth* 1993: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht. Aufgezeigt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Wehner, Ruth* 1995: Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten unter besonderer Berücksichtigung des SIS, in: *Achermann/Bieber/Epiney/Wehner* 1995, 129-178.
- Weichert, Thilo* 1990: Schengen – Keimzelle einer Euro-Polizei, in: *Demokratie und Recht* 3, 251-260.
- Welter, Gilbert* 1989: Der Weg nach Europa – Lage und Ausblick im Bereich der Inneren Sicherheit, in: *Die Polizei* 80: 8, 207-212.
- Wessels, Wolfgang* 1993: Erweiterung, Vertiefung, Verkleinerung. Vitale Fragen für die Europäische Union, in: *Europa-Archiv* 48: 8, 308-316.
- Wessels, Wolfgang* 1997: Der Amsterdamer Vertrag. Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?, in: *Integration* 20: 3, 117-135.
- Wiener, Antje* 1998: »European« Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-state, Boulder, Colo.
- Willke, Helmut* 1996: *Systemtheorie II: Interventionstheorie*, 2. Auflage, Stuttgart.
- Wolters, Jörg* 1995: »Ausgleichsmaßnahmen« nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen. Die Regelungen über die polizeiliche Zusammenarbeit und über die Rechtshilfe in Strafsachen, in: *Kriminalistik* 49: 3, 172-177.
- Zürn, Michael* 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael* 1997: »Positives Regieren« jenseits des Nationalstaates, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4: 1, 41-68.